

DE : Madame Marguerite Blais
Ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants

Le 25 avril 2022

Monsieur Christian Dubé
Ministre de la Santé et des Services sociaux

TITRE : Adoption du Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2022-2027 - Reconnaître et agir ensemble

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La lutte contre la maltraitance envers les aînés est une problématique sociale d'importance. Le sujet a connu des avancées importantes tant sur le plan de la sensibilisation du public à la question que dans le développement des connaissances et des processus de repérage et d'intervention. La consultation publique sur les conditions de vie des aînés, en 2007, a recueilli le témoignage de 4000 participants qui demandaient une action gouvernementale concertée pour lutter contre les abus et la maltraitance envers les personnes âgées. Un premier plan d'action, le Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées (PAM) 2010-2015 et reconduit jusqu'en 2017, a ainsi été élaboré et rendu public en 2010. Quatre actions structurantes, toujours en place aujourd'hui, avaient été mises en œuvre : la diffusion d'une campagne de sensibilisation grand public, la création d'une ligne d'écoute et de référence, la mise en place de coordonnateurs régionaux de lutte contre la maltraitance ayant une fonction dédiée à cette problématique dans toutes les régions du Québec et, finalement, la création d'une chaire de recherche universitaire sur la maltraitance. Les objectifs qui avaient alors été identifiés ont été atteints :

- Faire connaître et reconnaître le phénomène de la maltraitance par les personnes âgées elles-mêmes, par leurs proches, par les intervenants et par la population en général;
- Renforcer la cohérence et la complémentarité des actions menées par les partenaires venant de différents milieux;
- Améliorer les connaissances sur le phénomène de la maltraitance.

Les campagnes de sensibilisation auprès du grand public ont permis de faire connaître ce phénomène comme étant distinct et nécessitant une intervention et une aide particulière pour détecter la maltraitance et agir pour la faire cesser. Essentielle comme ressource d'aide accessible à tous, la Ligne Aide Abus Aînés a permis de soutenir de nombreux aînés et intervenants afin qu'ils puissent mieux identifier les actions à privilégier dans la résolution de situations potentiellement maltraitantes. Aussi, le déploiement de coordonnateurs régionaux spécialisés en matière de lutte contre la

maltraitance envers les personnes âgées a permis de soutenir la concertation locale et régionale de nombreuses initiatives dans les communautés pour lutter contre la maltraitance et d'arrimer les pratiques entre le communautaire et le réseau de la santé et des services sociaux. Finalement, une progression significative des connaissances de ce phénomène a été réalisée grâce aux travaux de la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke, qui a publié plusieurs dizaines d'articles scientifiques, chapitres de livres et études sur le sujet. Cela a permis de développer des mécanismes d'interventions, de repérage et de concertation pour lutter contre la maltraitance et mieux accompagner les aînés vulnérables, victimes basées sur des données probantes.

Le deuxième plan d'action, le PAM 2017-2022, s'est ainsi appuyé sur des bases solides, mettant sur pied différents mécanismes d'interventions, de concertation et de repérage énoncés dans la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*. Les dispositions de la Loi sont multiples :

- Adoption et mise en œuvre obligatoire d'une politique de lutte contre la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité, par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux;
- Bonification du rôle du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services;
- Obligation pour tout prestataire de services de santé et de services sociaux ou tout professionnel au sens du Code des professions de signaler un cas de maltraitance;
- Possibilité de lever le secret professionnel lorsqu'il y a risque sérieux de mort ou de blessures graves;
- Ajout d'une protection contre les représailles et l'immunité de poursuite;
- Encadrement réglementaire de l'utilisation des mécanismes de surveillance, par un usager ou son représentant, dans un établissement qui exploite un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD);
- Mise en place d'un processus d'intervention concerté (PIC) en matière de maltraitance dans chaque région;
- Signalement obligatoire de certaines situations de maltraitance, qui concerne notamment les usagers des CHSLD, une personne sous tutelle, une personne sous curatelle et une personne à l'égard de laquelle un mandat de protection a été homologué.

Le deuxième plan d'action avait comme objectif de :

- Documenter la prévalence de la maltraitance par la tenue d'une première enquête populationnelle sur le phénomène;
- Porter une attention particulière au phénomène de la maltraitance matérielle et financière en y développant des solutions innovantes avec le milieu financier;
- Développer des connaissances sur la bienveillance;
- Développer des connaissances à l'égard de la maltraitance vécue différemment par les femmes, les hommes, les minorités culturelles, les autochtones et les lesbiennes, gais, bisexuelles, transgenres (LGBT).

Ces objectifs ont été atteints et les 52 actions de ce deuxième PAM, qui a pris fin le 31 mars 2022, ont permis de faire progresser de manière importante la lutte contre la maltraitance pour prévenir, identifier, mieux comprendre et prendre en charge les situations de maltraitance au Québec.

Voici quelques-unes de ces mesures :

- Signature d'une Entente-cadre nationale pour lutter contre la maltraitance envers les personnes âgées et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité;
- Développement de quatre formations spécifiques sur le sujet de la maltraitance, notamment sur la maltraitance matérielle et financière, s'adressant à différents acteurs;
- Diffusion de trois campagnes de sensibilisation grand public;
- Développement de connaissances du concept de bientraitance avec la publication d'une recherche intitulée *Démarche de mise en valeur des pratiques de bientraitance « ordinaire » en milieu d'hébergement au Québec : un travail de mobilisation de tous les acteurs concernés.*

2- Raison d'être de l'intervention

2.1 L'ampleur de la maltraitance envers les personnes âgées

En 2020, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a publié des données spécifiques de prévalence sur la maltraitance envers les personnes âgées dans l'*Enquête sur la maltraitance envers les personnes âgées au Québec 2019 – Portrait de la maltraitance vécue à domicile* (EMPAQ). Ces données ne couvrent toutefois qu'une partie des formes et types de maltraitance présentés aux prochaines sections du présent document.

Parmi les personnes de 65 ans et plus vivant à domicile¹, 5,9 % ont rapporté avoir subi de la maltraitance au cours de la dernière année, ce qui représente 78 900 personnes au sein de la population générale. Comme dans toute étude sur le sujet, la réticence des personnes âgées à divulguer une situation de maltraitance ou à la reconnaître comme telle permet d'affirmer que la prévalence serait probablement plus élevée que ce qui ressort officiellement des résultats de l'EMPAQ. À cela s'ajoute le fait qu'un plus grand nombre de femmes (7,4 %) que d'hommes (4,2 %) indiquent avoir vécu une situation de maltraitance. Cette différence genrée peut partiellement s'expliquer par une inclinaison plus accrue chez les femmes à dévoiler leur situation de maltraitance et à demander de l'aide, ce qui serait moins le cas pour les hommes âgés.

¹ Sont incluses les personnes vivant dans une résidence privée pour aînés (RPA), dans une ressource intermédiaire (RI) ou dans une ressource de type familial (RTF), mais sont exclues celles qui résident en institution (hôpitaux, CHSLD, etc.).

2.2 Les types de maltraitance les plus fréquents

L'EMPAQ révèle que la maltraitance psychologique constitue le type le plus fréquemment rapporté, ce qui est conforme aux données tirées d'une méta-analyse internationale. La violence sexuelle, physique, matérielle ou financière tout comme la négligence physique sont les situations de maltraitance les moins fréquemment rapportées au Québec.

Les données suivantes exposent les résultats de l'EMPAQ et une estimation du nombre de personnes âgées affectées dans la population québécoise. Selon le type de maltraitance, cela représente un taux de prévalence de :

- 4,6 % pour la maltraitance psychologique (61 200 personnes);
- 0,8 % pour la maltraitance matérielle ou financière (10 900 personnes);
- 0,8 % pour la maltraitance physique (10 300 personnes);
- 0,4 % pour la négligence physique (6 000 personnes);
- 0,4 % pour maltraitance sexuelle (5 500 personnes).

Bien que statistiquement moins élevé que la maltraitance psychologique, ce portrait de la situation demeure préoccupant, notamment en raison du vieillissement de la population québécoise qui fait en sorte que, même avec une prévalence inchangée, le nombre total de personnes âgées potentiellement maltraitées augmentera au cours des années en raison de l'évolution démographique.

2.3 Personnes présumées maltraitantes

L'EMPAQ s'est également penchée sur les liens entre la personne âgée et la personne maltraitante selon les types de maltraitance suivants : psychologique, sexuelle, matérielle ou financière et physique. En raison du peu de cas rapportés de négligence physique, il est impossible d'en brosser un portrait particulier.

Mieux saisir les dynamiques à l'œuvre dans ces situations selon certains types spécifiques de maltraitance se veut un point de départ important, encore peu documenté dans la littérature scientifique, afin de moduler les interventions en matière de prévention, de repérage et de suivi. À ce titre, l'EMPAQ englobe dans la notion de « relation de confiance » non seulement les membres des familles ou des proches, mais aussi les soignants ou préposés qui rendent des services à domicile, les professionnels de la santé, les voisins, les administrateurs de biens, etc.

Auteurs de la maltraitance selon le type de maltraitance exercé¹

Auteurs de la maltraitance ²	Violence psychologique	Violence sexuelle	Violence matérielle ou financière	Violence physique
Conjoint ou ex-conjoint ou conjointe ou ex-conjointe	33,8 %	25,9 %	9,3 %	26,5 %
Fratricide (beau-frère et belle-sœur y compris)	11,4 %	-	18,5 %	-

Enfants (beau-fils et belle-fille y compris)	22,5 %	-	28,6 %	13,1 %
Autres membres de la famille (petits-enfants y compris)	7,3 %	33,5 %	9,0 %	27,9 %
Amis ou amies	6,8 %	-	14,4 %	-
Voisinage (voisins ou résidents de l'immeuble, locataire ou colocataire, propriétaire)	15,2 %	19,0 %	-	15,5 %
Autres personnes (employés fournissant de l'aide domestique ou des services de santé)	9,7 %	29,0 %	22,0 %	18,4 %

¹ Le manque de données sur la « négligence physique » ne permet pas de générer de résultats.

² Les répondants pouvaient mentionner jusqu'à deux auteurs de maltraitance pour chaque type.

2.4 Une population qui nécessite de l'accompagnement et de l'aide

Implantée au CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, la Ligne Aide Abus Aînés (LAAA) a été mise en service le 1^{er} octobre 2010. Elle a pour mandat de développer et d'opérationnaliser une ligne téléphonique nationale d'écoute, d'intervention ponctuelle, de crise et de référence spécialisée en matière de maltraitance envers les personnes âgées. Depuis son ouverture jusqu'au 31 mars 2022, 57 181 appels de la population ont été traités, ce qui dépasse largement la cible des 3500 appels annuels, initialement prévu au PAM en 2017-2022.

Pour les cinq années du PAM 2017-2022, voici le nombre d'appels traités :

- 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018 : 5 254
- 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2019 : 5 751
- 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020 : 5 507
- 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021 : 5 335
- 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 : 5 433

3- Objectifs poursuivis

Le PAM 2022-2027 vise à renforcer la cohérence et la complémentarité des actions entourant la lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées pour mieux la prévenir et intervenir dans ces situations tout en faisant la promotion de la bientraitance. Une multitude de mécanismes, d'outils et de connaissances existent pour lutter contre la maltraitance envers les aînés.

Ces outils gagnent à être connus, utilisés et diffusés davantage. La sensibilisation de la population demeurera toujours un élément central dans la lutte contre la maltraitance envers les aînés. Cette vision fait également écho aux éléments centraux de la lutte contre la maltraitance envers les aînés, soit la reconnaissance du phénomène de la

maltraitance, la prévention, le repérage, et l'intervention. Le déploiement du PAM 2022-2027 vise également à réaliser certaines obligations prévues dans la Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux, dont le centre d'aide, d'évaluation et de référence (mesure 38), et il a pour but de veiller à sa mise en œuvre, notamment au sein du RSSS. Par exemple, le PAM a pour objectifs d'instaurer un mécanisme de vigie ministériel des recommandations émises par les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services concernant les situations en lien avec des pratiques et procédures organisationnelles susceptibles de compromettre la santé ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'usagers (mesure 41) et de mettre à jour de nombreuses formations (mesure 17).

Effets multiples et bénéfiques du PAM sur les personnes aînées :

- Accompagnement soutenu pour les personnes aînées vivant de la maltraitance;
- Meilleure compréhension du phénomène de la maltraitance et de ses effets;
- Déploiement de pratiques bientraitantes visant à améliorer la qualité de vie des personnes aînées.

Principes directeurs qui guident l'action gouvernementale en matière de maltraitance envers les personnes aînées :

- La maltraitance envers une personne aînée est inacceptable et doit être désapprouvée et dénoncée par la société.
- Toute personne aînée a droit au respect de son intégrité physique et psychologique ainsi qu'au respect de ses choix et de son autonomie.
- Toute personne aînée vivant une situation de maltraitance doit être en mesure d'avoir accès à des services et des ressources lui permettant de mettre fin le plus rapidement possible à la situation de maltraitance.
- L'équilibre entre le besoin de protection de la personne et le respect de son autodétermination doit être visé dans toute situation de maltraitance.
- L'accès à des environnements et à des milieux de vie exempts de maltraitance envers les personnes aînées repose sur la responsabilité individuelle et collective.
- L'élimination de la maltraitance envers les personnes aînées s'appuie notamment sur des rapports d'égalité et d'équité ainsi que sur l'adoption de comportements respectueux et bientraitants à leur endroit.

Clientèle visée :

- Aînées maltraitées, proches, témoins et personnes maltraitantes;
- Intervenantes et intervenants œuvrant auprès de la clientèle aînée, notamment dans les CISSS/CIUSSS, corps de police, professionnels offrant des services financiers, commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services et organisations concernées par la lutte contre la maltraitance;
- Citoyennes et citoyens;
- Communauté scientifique.

4- Proposition

L'intervention gouvernementale proposée s'inscrit en continuité avec les initiatives gouvernementales développées entre 2010 et 2022. Plusieurs mesures proposées sont des mesures reconduites et bonifiées du PAM 2017-2022. Par le maintien de celles-ci et le déploiement d'une majorité d'actions, le gouvernement poursuit ses objectifs de prévention, de sensibilisation et d'accompagnement des aînés vulnérables dans la gestion des situations de maltraitance.

De nombreux ministères et organismes (MO) gouvernementaux unissent leurs efforts depuis 2010 pour lutter contre la maltraitance envers les aînés. Cette collaboration permet de donner une vision commune, d'éviter des actions en silo et d'agir sur de multiples fronts. Un comité interministériel du plan d'action est déjà en fonction et des mécanismes de reddition de comptes efficaces existent. À ce sujet, un bilan préliminaire du PAM 2017-2022 a été déposé au Secrétariat du Conseil du trésor le 28 février 2022.

Avantages de la proposition :

- Déployer des actions gouvernementales organisées et structurées dans le temps qui visent à améliorer la reconnaissance du phénomène de la maltraitance, la prévention, le repérage et l'intervention.
- Encourager l'utilisation de mécanismes d'intervention efficaces pour mettre fin à des situations de maltraitance envers les personnes aînées.
- Opérationnaliser certaines obligations prévues à la mise à jour de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité découlant de la sanction du projet de loi 101 le 6 avril 2022.
- Assurer le développement des connaissances sur la maltraitance et la bientraitance afin de développer des outils et des campagnes de sensibilisation s'appuyant sur des données populationnelles fiables.
- Réunir des initiatives provenant de douze MO au sein d'une même action concertée visant à rejoindre différents groupes et clientèles diversifiées.

Inconvénients de la proposition :

- L'absence de la reconduction du plan d'action gouvernemental se traduirait comme un désengagement du gouvernement à mettre fin aux situations de maltraitance envers les personnes aînées du Québec.
- Une difficulté additionnelle à mobiliser les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux autour de la lutte contre la maltraitance envers les personnes aînées.
- L'absence de la reconduction du plan d'action gouvernemental pourrait entraîner un bris de services.

La proposition actuelle, constituée de 56 mesures portées par douze MO, est le fruit d'une collaboration entre le secteur de la recherche, les intervenants du terrain et les MO pour développer une multitude d'actions visant à prévenir et à mieux comprendre la

maltraitance envers les aînés du Québec. Une attention particulière est accordée au développement des connaissances et de pratiques bientraitantes. Voici les orientations proposées :

1. Prévenir la maltraitance en misant sur une sensibilisation accrue de la population (11 mesures);
2. Développer, promouvoir et mettre en œuvre des pratiques favorisant la bientraitance (5 mesures);
3. Sensibiliser et former différents acteurs et milieux au phénomène de la maltraitance (16 mesures);
4. Améliorer la gestion des situations de maltraitance (16 mesures);
5. Développer et diffuser des connaissances liées à la maltraitance (8 mesures).

De façon plus détaillée, le projet actuel du plan d'action présente 25 mesures reconduites et bonifiées du PAM 2017-2022 et 31 nouvelles mesures.

Des 56 mesures proposées, 33 mesures sont sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux et 23 mesures sont sous la responsabilité des MO partenaires, membres du comité interministériel, soit :

- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (3);
- Curateur public du Québec (2);
- Directeur des poursuites criminelles et pénales (3);
- Ministère de l'Éducation (1);
- Institut national de santé publique du Québec (1);
- Ministère de la Sécurité publique du Québec (2);
- Office des personnes handicapées du Québec (1);
- Société d'habitation du Québec (1);
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2);
- Ministère de la Justice du Québec (3);
- Autorité des marchés financiers (4).

Aussi, 19 de ces mesures visent directement ou indirectement les établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Orientation 1 : Prévenir la maltraitance en misant sur une sensibilisation accrue de la population

La prévention de la maltraitance envers les aînés s'articule par différents moyens. En amont, il est primordial de sensibiliser différents groupes de la population et milieux, ainsi que le grand public, afin de réduire l'incidence de cas de maltraitance. Plusieurs moyens de sensibilisation sont à mettre de l'avant et sous diverses formes afin de cibler, notamment, des clientèles particulières (LGBTQ+, personnes en situation de handicap, personnes proches aidantes, minorités ethnoculturelles et autochtones) et différents milieux de vie (RPA, domicile, RI-RTF, CHSLD, etc.). Afin de rejoindre ceux-ci et la population, il est essentiel de déployer des actions qui rejoignent un large éventail de personnes et de milieux, notamment par des campagnes sociétales.

OBJECTIFS

1.1 Déployer des activités de sensibilisation destinées au grand public

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Déployer des activités de sensibilisation grand public visant à dénoncer la maltraitance envers les personnes âgées et promouvoir la bientraitance (mesure 1).

1.2 Déployer des activités de sensibilisation touchant des milieux et des clientèles diversifiés

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Sensibiliser les personnes âgées aux risques associés à la fraude financière et à la maltraitance financière, notamment lorsque la gestion de leurs finances personnelles est confiée à une autre personne (mesure 11).

Orientation 2 : Développer, promouvoir et mettre en œuvre des pratiques favorisant la bientraitance

La promotion de la bientraitance est considérée par le gouvernement du Québec comme un levier complémentaire dans la lutte contre la maltraitance. En ce sens, la promotion de la bientraitance contribue à prévenir la maltraitance chez les âgés. Elle peut également être comprise comme un facteur de protection face à la maltraitance. On doit donc faire de la bientraitance une priorité, tout en assurant le développement et le maintien des mesures de lutte à la maltraitance. C'est pourquoi, tout en poursuivant les efforts pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées, le troisième PAM met un accent particulier sur la promotion de la bientraitance. Pour que des individus, des collectivités et l'ensemble de la population puissent adopter et généraliser des comportements bienveillants, il faut informer et sensibiliser la population sur la bientraitance et renforcer son savoir-être ainsi que son savoir-faire bienveillant. À cet effet, des mesures visant le développement des connaissances et des compétences seront déployées au long des cinq prochaines années. L'engagement de tous les acteurs (*prestataires de services et de soins, représentants de municipalité, gestionnaires des milieux de vie, intervenants communautaires, etc.*) est tout aussi nécessaire pour actionner les leviers de la bientraitance.

C'est pourquoi des mesures spécifiques seront mises en œuvre dans le but de favoriser des environnements bienveillants et de soutenir les pratiques à y associer dans la communauté, à domicile, en milieux de vie et dans les milieux de travail.

OBJECTIFS

2.1 Sensibiliser les individus à la bientraitance et valoriser des comportements bientraitants à l'égard des personnes âgées

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Élaborer et promouvoir un cadre de référence ainsi que des outils visant à favoriser et à soutenir des pratiques de bientraitance envers les personnes âgées dans divers contextes et milieux (mesure 12).

2.2 Créer des environnements favorables à la bientraitance dans la communauté, à domicile, en milieu de vie collectif et en milieu de travail.

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Soutenir la réalisation de projets visant la création d'environnements favorables à la bientraitance des aînés (mesure 15).

Orientation 3 : Sensibiliser et former différents acteurs et milieux au phénomène de la maltraitance

Les intervenants jouent un rôle indéniable dans la lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées. Il est fondamental de les outiller et de leur donner une formation appropriée pour qu'ils acquièrent et tiennent à jour toutes les connaissances requises pour savoir repérer une situation de maltraitance et intervenir dans ce cas peu importe le type ou la forme de maltraitance qui est en cause. Le soutien et la formation destinée aux intervenants visent à faciliter leur capacité à agir pour mettre fin aux situations de maltraitance repérées dans différentes sphères de la société où évoluent les personnes âgées. Puisque le milieu de vie de la personne âgée fait référence à la communauté ou à la collectivité à laquelle elle appartient, le PAM 2022-2027 vient diversifier, à la fois les types de milieux de vie et les types d'intervenants auprès desquels sont déployées des actions de soutien et de formation. En plus des intervenants de première ligne du réseau de la santé et des services sociaux œuvrant dans différents milieux de vie, certaines actions viennent cibler autant les personnes âgées elles-mêmes, que les personnes proches aidantes, pour que toutes deux puissent accéder à une plus grande compréhension de ce qu'est la maltraitance et à une meilleure capacité d'y mettre fin. Une attention particulière est apportée à la question de la maltraitance matérielle et financière, ainsi qu'à divers intervenants interpellés par la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité et les processus d'interventions concertés.

OBJECTIFS

3.1 : Sensibiliser et former différents acteurs et milieux au phénomène de la maltraitance

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Développer des outils et du contenu de formation adaptés à différents milieux de vie pour contrer la maltraitance (mesure 17).

3.2 : Sensibiliser et former différents acteurs et milieux à la maltraitance matérielle et financière

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Développer et déployer un outil pour les notaires qui rencontrent des aînés afin de les sensibiliser aux conséquences potentielles du transfert de patrimoine financier et immobilier (mesure 26).

3.3 : Sensibiliser et former différents acteurs et milieux à la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi qu'aux processus d'interventions concertés

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Sensibiliser et former les professionnels visés concernés par la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité (mesure 29).

Orientation 4 : Améliorer la gestion des situations de maltraitance

Les situations de maltraitance sont complexes et font appel à différentes interventions multidisciplinaires et multisectorielles. Elles peuvent impliquer divers aspects juridiques et légaux. La lutte à la maltraitance concerne toute la collectivité : du repérage à l'accompagnement et à la protection. La gestion des situations de maltraitance passe par une meilleure compréhension des rôles et responsabilités de chacun et l'accès à des lieux de concertation appropriés à chacune des situations. Un repérage précoce et une prise en charge rapide peuvent diminuer les conséquences chez la personne qui subit de la maltraitance. Le repérage doit être supporté dans tous les milieux, car ceux-ci ont accès à des indices correspondant à leurs champs d'activités (soins, accompagnement, finances, milieu de vie, communauté, etc.). À cet égard, pour qu'une situation de maltraitance cesse, l'expertise de plusieurs champs de compétences peut être nécessaire (réseau de la santé et des services sociaux, justice, sécurité publique, milieu financier, organismes communautaires, etc.). Des initiatives encourageant l'intersectorialité et l'interdisciplinarité sont souhaitées, comme le déploiement des processus d'interventions concertés, toujours dans le but qu'un meilleur filet de sécurité soit constitué autour de la personne aînée maltraitée et qu'un suivi efficace auprès de cette dernière soit assuré. Le renforcement des mécanismes d'intervention visant une approche intersectorielle assure que chacun selon sa responsabilité agit contre la maltraitance dans le respect des individus pour fournir une réponse adaptée à chacune des situations.

OBJECTIFS

4.1 Développer de nouveaux moyens pour favoriser le repérage

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Mettre en place un soutien de proximité à l'intention du personnel des CHSLD ayant à repérer et à référer des situations de maltraitance de personnes hébergées (mesure 33);

- Développer et rendre disponible des outils pour soutenir des intervenants dans le repérage et l'intervention en cas de maltraitance psychologique (mesure 36).

4.2 Renforcer des mécanismes d'intervention visant une approche intersectorielle

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Implanter et maintenir les services d'un centre d'aide, d'évaluation et de référence en maltraitance destiné aux personnes âgées et à toute personne majeure en situation de vulnérabilité (mesure 38);
- Instaurer un mécanisme de vigie ministériel des recommandations émises par les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services concernant les situations en lien avec des pratiques et procédures organisationnelles susceptibles de compromettre la santé ou le bien-être d'un usager ou d'un groupe d'utilisateurs (mesure 41);
- Déployer des initiatives permettant à l'équipe d'intervention spécialisée de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en matière de lutte contre l'exploitation des personnes âgées de mieux tenir compte de la diversité sociale des personnes âgées dans le traitement des plaintes d'exploitation (mesure 42).

4.3 Développer et optimiser certains mécanismes de concertation

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Créer des comités stratégiques de lutte contre la maltraitance au sein du ministère de la Santé et des Services sociaux et dans chaque CISSS et CIUSSS, afin de mettre en œuvre les obligations découlant de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité (mesure 44);
- Bonifier et consolider le rôle des coordonnateurs régionaux spécialisés en matière de lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées, notamment en leur confiant la responsabilité de déployer des initiatives de bientraitance (mesure 46);
- Mettre en place un mécanisme de coordination afin de favoriser l'uniformisation des pratiques du Directeur des poursuites criminelles et pénales en matière de maltraitance envers les personnes âgées (mesure 48).

Orientation 5 : Développer et diffuser des connaissances liées à la maltraitance

L'importance de lutter contre la maltraitance envers les personnes âgées a pris une plus grande place dans le discours public depuis le début de la pandémie en mars 2020. Le PAM 2022-2027 sera l'occasion de voir si celle-ci est venue changer le portrait de la maltraitance envers les personnes âgées au Québec.

De plus, les changements apportés à la terminologie sur la maltraitance envers les personnes âgées et la modification de la définition de la maltraitance par la sanction de la Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux exigent de continuer le développement des

connaissances et du transfert des connaissances. L'Enquête sur la maltraitance envers les personnes âgées au Québec (EMPAQ) 2019, qui a été diffusée en 2020, a permis d'avoir de nouvelles données statistiques à jour sur le phénomène de la maltraitance au Québec. Le développement et la diffusion des connaissances sont maintenus par le gouvernement comme constituant l'une des orientations prioritaires du PAM 2022-2027. Les cinq prochaines années seront notamment consacrées à développer une vision globale de la maltraitance depuis la pandémie et à reproduire des données populationnelles dans le but d'en faire la surveillance. Une attention toute particulière sera aussi portée à la recherche sur différents types particuliers de maltraitance dans le but de favoriser leur compréhension et d'harmoniser les pratiques de bientraitance.

OBJECTIFS

5.1 Produire de nouvelles connaissances visant à améliorer les savoirs entourant les formes et les types de maltraitance, les causes de celle-ci et les caractéristiques des personnes présumées maltraitées et maltraitantes.

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Soutenir la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke (mesure 49);
- Assurer la mise à jour des données pertinentes liées à la maltraitance par la reconduction de l'Enquête sur la maltraitance envers les personnes âgées au Québec (EMPAQ) (mesure 50).

5.2 Diffuser des connaissances concernant la maltraitance et la bientraitance à l'intention de partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux

Parmi les mesures importantes de cet objectif, nommons :

- Poursuivre l'échange des meilleures pratiques et la diffusion des connaissances par l'entremise du Forum des partenaires pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées (mesure 53).

5- Autres options

Malgré des avancées importantes concernant la lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées tant sur le plan de la sensibilisation du public à ce sujet que dans le développement des connaissances et des processus de repérage et d'intervention, le phénomène envers la maltraitance demeure une problématique sociale d'importance qui n'est toujours pas résolue.

Ainsi, le Secrétariat aux aînés a entrepris une consultation particulière de près de 200 partenaires non gouvernementaux visant à élaborer un troisième PAM.

Également, plusieurs mesures du PAM 2022-2027, dont le lancement aura lieu en juin 2022, sont directement reliées à la mise en application de la Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services

sociaux, adoptée le 5 avril 2022. Conséquemment, la meilleure option proposée est celle recommandée dans le présent mémoire.

Lors des travaux d'élaboration du plan, certaines mesures n'ont pas été retenues pour être intégrées au plan d'action. Par exemple, il avait été envisagé de créer un outil de sensibilisation visant l'éducation psychologique de la population au sujet du vieillissement et les enjeux reliés à la santé mentale que peuvent éprouver certaines personnes âgées. La mesure n'a pas été retenue, car l'objectif de cette dernière se rapprochait trop des visées du plan d'action 2018-2023 : Un Québec pour tous les âges. Ce dernier sera bientôt mis à jour.

Une autre mesure qui n'a pas été retenue est la réalisation d'une enquête populationnelle spécifique portant sur l'âgisme envers les personnes âgées. Il a été convenu, en collaboration avec la Santé publique du MSSS, qu'il était envisageable de modifier certaines enquêtes populationnelles déjà existantes au ministère et d'y insérer des questions sur l'âgisme. Des indicateurs de surveillance spécifiques à cette problématique sociale seront ajoutés dans le Plan national de surveillance (PST) de la santé publique du MSSS.

6- Évaluation intégrée des incidences

6.1 Un plan d'action qui considère l'analyse différenciée selon les sexes (ADS+)

À la suite d'échanges entre le Secrétariat à la condition féminine et le Secrétariat aux aînés au printemps 2022, il est proposé de bonifier certaines actions de mesures sous la responsabilité du MSSS avec une analyse différenciée selon les sexes (ADS+). Dix mesures sur 56 seront identifiées comme étant ADS+. Le résultat des travaux de bonifications de ces mesures sera présenté dans le Cadre de suivi et d'évaluation préliminaire (CSEP) du PAM 2022-2027.

6.2 Le vieillissement actif – valoriser la contribution des aînés

À l'heure où les Québécoises et les Québécois sont appelés à vivre plus longtemps et en meilleure santé que les générations les ayant précédés, les personnes âgées ont plus que jamais leur place dans toutes les sphères de la société et sont des citoyennes et citoyens à part entière, quelles que soient leurs conditions. Forts de leur savoir et de leur savoir-faire, les aînés ont accumulé un bagage de connaissances et d'expériences inestimable dont ils peuvent faire profiter toute la société. Toutefois, l'âgisme, qui implique des stéréotypes, des préjugés et de la discrimination basés sur l'âge, peut avoir l'effet d'altérer la valeur accordée à l'expérience et à l'expertise des aînés et de limiter leur participation citoyenne et sociale et ainsi priver la société d'une contribution aussi importante que nécessaire. En tant qu'artisans du tissu social, les personnes âgées doivent avoir l'occasion de prendre la place qui leur revient au sein de la société québécoise, et ce, sans crainte. Comme énoncé dans la Politique gouvernementale *Vieillir et vivre ensemble, chez soi, dans sa communauté, au Québec*, leur participation citoyenne et sociale contribue à la vitalité des communautés et mérite d'être soutenue et encouragée. Le PAM 2022-2027 aura pour incidence de favoriser la valorisation de la contribution unique des personnes âgées au développement de notre société. Celle-ci répondra alors mieux au désir des personnes âgées d'être considérées comme partie prenante de la société. Cela encouragera ultimement une plus grande participation citoyenne et sociale des personnes âgées.

6.3 L'âgisme, un contexte sociétal pouvant favoriser l'adoption de comportements maltraitants

Les stéréotypes et les préjugés associés à l'âge sont malheureusement toujours présents. Les motifs de la discrimination liée à l'âge prennent racine dans une culture de productivité, d'efficacité et de rendement qui pousse encore certains à percevoir, à tort, les aînés comme des gens de moindre valeur. L'âgisme peut avoir l'effet d'altérer la valeur accordée à l'expérience et à l'expertise des personnes âgées. Cette absence de reconnaissance sociale des aînés peut notamment se traduire par une intériorisation par ces dernières de leur statut de personne fragile et inutile à la société, ainsi que par une baisse de l'estime de soi, deux phénomènes qui conduisent à l'isolement. Dans le contexte d'une société vieillissante, on ne peut rester silencieux devant les conduites discriminatoires et d'exclusion à l'endroit des personnes âgées. En renforçant la lutte contre l'âgisme, le PAM 2022-2027 permettra de développer une société pour tous les âges, où les relations intergénérationnelles sont harmonieuses et enrichissantes. Cela aura pour incidences de favoriser une meilleure cohésion intergénérationnelle et acceptation sociale des personnes âgées du Québec.

6.4 La bientraitance comme facteur de protection

La bientraitance est avant tout une approche positive. Elle n'est ni le contraire ni l'absence de la maltraitance. Elle fait la promotion d'attitudes et de comportements positifs et respectueux des choix et des préférences de la personne âgée. En cela, elle représente un levier complémentaire dans la lutte contre la maltraitance et peut prévenir son apparition. Elle assure une certaine vigilance et se veut un facteur additionnel de protection face à la maltraitance.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Deux consultations distinctes pour élaborer le PAM 2022-2027, l'une auprès de partenaires non gouvernementaux et l'autre auprès des MO membres du comité interministériel du plan. D'abord, un document de consultation a été envoyé à près de 200 partenaires non gouvernementaux en février 2021, comme des ordres professionnels, des associations de défense de droits des aînés, des chaires de recherches et d'experts, des institutions financières, etc. Près de 50 mémoires ont été déposés et analysés. Quatre thématiques de consultation y étaient présentées : l'âgisme, la maltraitance psychologique, la maltraitance organisationnelle et la bientraitance.

Plusieurs propositions ont été retenues et des mesures ont été développées en s'inspirant de cette consultation :

- Développer des actions face à la maltraitance commise envers les personnes proches aidantes d'aînés (mesure 18);
- Mettre sur pied des initiatives favorisant la bientraitance envers les personnes âgées (mesure 15);
- Sensibiliser le personnel aux besoins affectifs et sexuels des personnes âgées (mesure 13).

Ensuite, les membres du comité interministériel ont été consultés en juin 2021 afin de leur donner l'occasion de proposer des mesures sous leur responsabilité.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Une absence d'intervention gouvernementale en matière de lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées entraînerait plusieurs conséquences néfastes pour les personnes âgées vulnérables, et ce, sur le plan de la prévention, de l'accompagnement, de la sensibilisation et de l'intervention. Il est également nécessaire de mentionner que les 12 dernières années ont été charnières pour développer de nombreux mécanismes d'intervention et de gestion des situations de maltraitance inspirés par la recherche et pour établir de nombreux partenariats fructueux, comme l'Entente-cadre nationale pour lutter contre la maltraitance envers les personnes âgées, signée en novembre 2017. Cette synergie des partenaires est essentielle à conserver et le véhicule du PAM est le meilleur moyen pour le faire.

Une absence d'intervention entraînerait des répercussions sur plusieurs services professionnels offerts par des professionnels de l'État. En effet, plusieurs mesures proposées dans le PAM visent le maintien en poste d'employés, dont la principale responsabilité est la lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées dans différents organismes gouvernementaux et dans les CISSS et CIUSSS :

- 21 coordonnateurs et coordonnatrices de lutte contre la maltraitance (MSSS – Établissements du RSSS / CSSSPNQL / RCAAQ);
- 13 personnes travaillant à la Ligne Aide Abus Aînés au CIUSSS Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal (mesure 38);
- 3 personnes travaillant dans l'équipe d'intervention spécialisée en matière de lutte contre l'exploitation des personnes âgées de la CDPDJ (mesure 42).

Certaines mesures visent également à embaucher de nouvelles personnes dans différents MO gouvernementaux :

- 1 procureur au Directeur des poursuites criminelles et pénales pour coordonner les poursuites en matière de maltraitance envers les personnes âgées (mesure 48);
- 13 personnes pour le développement d'un centre d'aide, d'évaluation et de référence en maltraitance destiné aux personnes âgées et à toute personne majeure en situation de vulnérabilité (bonification du rôle de la LAAA; mesure 38);
- 1 personne visant à assurer un rôle-conseil et une coordination en matière de processus d'intervention concertés à la CDPDJ (mesure 47);
- 1 chargé de projet visant à promouvoir les meilleures pratiques en matière de bientraitance en RPA (mesure 16).

Le Secrétariat aux aînés du ministère de la Santé et des Services sociaux est responsable de la coordination et de la mise en œuvre du PAM 2022-2027. Un comité interministériel, composé de 13 MO et d'un comité de suivi des mesures, poursuivra ses

travaux afin de suivre l'avancement du PAM et de partager les meilleures pratiques, notamment par l'entremise du Forum des partenaires. Conformément aux directives émises par le Secrétariat du Conseil du trésor, un cadre de suivi et d'évaluation préliminaire (CSEP) sera déposé au SCT neuf mois après l'adoption du PAM 2022-2027. Ce dernier présentera les indicateurs significatifs qui alimenteront le suivi des 56 mesures ainsi que les évaluations envisagées. À ce sujet, des démarches sont déjà amorcées pour identifier des mesures qui seront formellement évaluées. Il est prévu de s'inscrire dans la continuité du CSEP 2017-2022, soit de reconduire les principaux mécanismes de suivi du PAM, notamment :

- La poursuite des travaux du comité interministériel du PAM;
- La poursuite des travaux du comité de suivi du PAM;
- La tenue de deux forums des partenaires pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées (mesure 53);
- La poursuite de divers mécanismes de reddition de comptes, notamment des fiches de suivi annuelles de mesures.

9- Implications financières

L'investissement requis pour mettre en œuvre le PAM 2022-2027 est réparti annuellement de la façon suivante :

	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	Total
Investissements requis	8 456 190 \$	12 197 127 \$	10 354 642 \$	9 461 909 \$	9 624 799 \$	50 094 667 \$

- Des 56 mesures proposées, 33 mesures sont sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux pour un investissement de 43 251 998 \$ pendant cinq ans.
- 23 mesures sont sous la responsabilité des MO partenaires pour la période 2022-2027 qui représentent un investissement I de 5 342 669 \$.
- À ces montants, un investissement de 1 500 000 M\$ sur 5 ans sera nécessaire pour notamment assurer les suivis et l'évaluation du PAM.

10- Analyse comparative

Depuis l'année 2000 au Canada, en plus du Québec, sept gouvernements provinciaux et territoriaux ont établi des priorités en matière de maltraitance envers les personnes âgées et disposent à ce jour d'une stratégie de lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées pour lesquelles des ressources ont été allouées. Il s'agit de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse, des Territoires du Nord-Ouest et de Terre-Neuve-et-Labrador. Quatre de ces sept provinces sont abordées

dans cette analyse comparative². Ce qui fait la particularité du Québec, c'est qu'il est le seul à avoir un plan d'action gouvernemental dont l'unique objet est la lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées.

Les autres provinces et territoires canadiens ont des stratégies gouvernementales, dont la lutte contre la maltraitance est une cible imbriquée dans une visée plus large. Par son troisième plan d'action dédié à la lutte contre la maltraitance envers les aînés ainsi qu'une loi particulière en la matière, le Québec est pionnier dans le domaine. Aussi, les processus d'interventions concertés sont réglementés, au Québec, par l'Entente-cadre nationale signée en 2017. En plus de ce mécanisme, le déploiement de coordonnateurs régionaux spécialisés en matière de lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées est unique au Québec. Ceux-ci assurent la concertation au niveau régional ainsi que l'engagement du milieu communautaire.

L'Ontario a déployé en 2017 l'initiative *Vieillir en confiance : le Plan d'action de l'Ontario pour les personnes âgées*. Celui-ci s'appuie sur quatre principes directeurs dont l'inclusion, le choix et l'autodétermination, la diversité, la sécurité et la sûreté. Par ce plan d'action, le gouvernement ontarien continue de renforcer son travail visant à prévenir les mauvais traitements envers les personnes âgées et à y réagir. Les mesures comprennent l'éducation publique, la formation des fournisseurs de services, la recherche et une intervention communautaire améliorée pour mieux soutenir les adultes plus âgés victimes de mauvais traitements. Les efforts soutenus pour contrer la violence faite aux femmes plus âgées et pour appuyer les aînés dans les communautés autochtones en font également partie.

En Colombie-Britannique, l'initiative gouvernementale *Together to Reduce Elder Abuse - B.C.'s Strategy (TREA Strategy) - Promoting Well-Being and Security for Older British Columbians* a été lancée en 2013. Cette stratégie de prévention des mauvais traitements envers les personnes âgées fait partie de son plan d'action pour les aînés. Elle s'articule autour des trois axes suivants : une meilleure reconnaissance de la maltraitance des personnes âgées, sous toutes ses formes; une amélioration de la réponse aux signalements de cas de maltraitance par la sensibilisation et la formation; la prévention de la maltraitance par la concertation et l'engagement de tous les membres de la société.

La province du Manitoba a mis sur pied en 2002 la *Stratégie provinciale sur les mauvais traitements envers les aînés*. Celle-ci vise à prévenir la maltraitance envers les personnes âgées par cinq actions structurantes : une ligne d'assistance téléphonique pour les personnes âgées victimes de mauvais traitements; des services de *counseling* offerts aux personnes âgées victimes de mauvais traitements; un soutien au programme *Safe Suite* qui offre un hébergement temporaire aux personnes âgées victimes de maltraitance en situation de crise; un soutien à *Prevent Elder Abuse Manitoba*, un réseau provincial interdisciplinaire de fournisseurs de services qui vise à sensibiliser les collectivités et à les soutenir dans la prévention de la maltraitance; et la consultation des collectivités et des acteurs régionaux pour élaborer des réponses communautaires coordonnées à la maltraitance envers les personnes âgées. La province a tenu une consultation en octobre 2021 pour renouveler cette stratégie.

² Certains plans n'étant pas accessibles en français, une traduction non officielle a été faite par le Secrétariat aux aînés pour les fins de l'analyse comparative.

En Alberta, la dernière stratégie qui a été diffusée est en 2010, soit le plan *Adressing Elder Abuse in Alberta – A Strategy for Collective Action*. Cette dernière a pour objectif d'augmenter la sécurité des personnes âgées; de faciliter l'accès aux services gouvernementaux; et de contribuer à promouvoir la santé des aînés albertains. Les résultats escomptés de cette stratégie étaient de sensibiliser la population au phénomène de la maltraitance envers les aînés, de former les professionnels responsables pour intervenir auprès des aînés vulnérables et de mettre en relation plusieurs acteurs de la communauté pour faire des interventions concertées (liens avec le milieu communautaire).

La ministre responsable des Aînés
et des Proches aidants,

MARGUERITE BLAIS

Le ministre de la Santé
et des Services sociaux,

CHRISTIAN DUBÉ