



**Ministère de la Santé
et des Services sociaux**

Direction générale de la planification, de l'évaluation et de la qualité

**Direction générale adjointe de l'évaluation et de la qualité
Direction de l'évaluation**

**Plan d'action gouvernemental
pour contrer la maltraitance
envers les personnes âgées 2010-2015**
Mesure 4

Évaluation de la mise en place d'une équipe de
coordonnateurs régionaux et nationaux spécialisés en matière
de maltraitance envers les personnes âgées

Janvier 2016

Rédaction :

Andréa Pelletier, Direction de l'évaluation, MSSS

Personnes ayant participé à l'évaluation :

Ourdia Naidji, Direction de l'évaluation, MSSS

Alexandre Tourigny, Direction de l'évaluation, MSSS

La dénomination des organismes d'appartenance des membres ou des personnes mentionnés dans ce document correspond à celle qui existait avant l'entrée en vigueur de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales.

Le présent rapport reflète l'organisation du réseau de la santé et des services sociaux avant le 1^{er} avril 2015.

Table des matières

Sommaire.....	1
Introduction	4
1. Contexte de l'évaluation et méthodologie	5
1.1 Objectifs de l'évaluation.....	5
1.2 Collecte de données.....	5
1.2.1 Groupes de discussion constitués d'intervenants clés.....	5
1.2.2 Analyse documentaire.....	6
2. Conditions structurelles et organisationnelles facilitant la mise en place d'une équipe de coordonnateurs.....	7
2.1 Coordination nationale assurée par le Secrétariat aux aînés et le ministère de la Famille	7
2.2 Rattachement aux Agences de la Santé et des Services sociaux.....	8
2.3 Mise en place d'un comité d'orientation régional en maltraitance	8
2.4 Présence d'un coordonnateur dédié à temps plein à la maltraitance	9
2.5 Soutien de la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke	9
2.6 Présence d'instances de concertation dédiées à la maltraitance	10
3. Modèles de concertation nationale et régionale	11
3.1 Mandat et rôles de l'équipe de coordonnateurs	11
3.2 Rôles des partenaires participant aux instances de concertation	12
3.3 Modèles de concertation nationale	12
3.3.1 Premières Nations.....	12
3.3.2 Communautés culturelles.....	13
3.4 Modèles de concertation régionale	14
3.4.1 Concertation régionale par territoire de MRC.....	14
3.4.2 Concertation régionale par territoire de CRÉ.....	15
3.4.3 Concertation régionale liée au programme « Soutien à l'autonomie des personnes âgées ».....	16
4. Niveau d'atteinte des objectifs inscrits aux plans d'action régionaux.....	17
4.1 Développement de solutions concertées et adaptées aux spécificités régionales visant à contrer la maltraitance envers les aînés	17
4.1.1 Réalisation des biens livrables.....	17
4.1.2 Déploiement des activités de sensibilisation.....	18
4.2 Collaboration et échange de connaissances entre les différents acteurs agissant pour contrer la maltraitance envers les aînés	20
4.2.1 Séances de formation « Former les formateurs » offertes par le CSSS Cavendish.....	20
4.2.2 Développement d'alternatives à la formation offerte par le CSSS Cavendish.....	21

4.2.3 Ateliers d'appropriation du Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées.....	21
4.2.4 Élaboration de la Boîte à outils pour faciliter l'intervention en contexte de maltraitance envers les personnes âgées des communautés culturelles.....	22
4.3 Concertation entre les différents intervenants afin de mieux prévenir, dépister et intervenir pour contrer la maltraitance envers les aînés	23
4.3.1 Mise en place d'une structure de concertation régionale dédiée à la maltraitance.....	23
4.3.2 Développement de protocoles de collaboration entre partenaires.....	25
4.3.3 Élaboration d'une trajectoire de services pour les cas de maltraitance.....	25
4.4 Perspectives pour 2015-2017	27
Conclusion	28
Bibliographie	29

Liste des sigles et des acronymes

ASSS	Agence de la Santé et des Services sociaux
CRE	Conférence régionale des élus ¹
<i>Chaire</i>	Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
CSSSPNQL	Commission de la Santé et des Services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador
DÉ	Direction de l'évaluation
<i>Guide de référence</i>	Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées
MRC	Municipalité régionale de comté
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PAM	<i>Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015</i>
QADA	Québec Ami des Aînés
RSSS	Réseau de la santé et des services sociaux
SA-Famille	Secrétariat aux aînés et ministère de la Famille
SAPA	Soutien à l'autonomie des personnes âgées

¹ Les CRÉ ont été dissoutes le 21 avril 2015 à la sanction de la Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016.

SOMMAIRE

Dans le cadre du *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015 (PAM)*, et afin de favoriser la concertation et le partenariat entre les différents acteurs institutionnels, communautaires ou privés pour mieux prévenir, dépister et intervenir lors de situations de maltraitance, le Secrétariat aux aînés et le ministère de la Famille (SA-Famille) se sont vu confier le mandat de mettre en place une équipe de coordonnateurs régionaux et nationaux spécialisés en matière de maltraitance envers les aînés.

Cette évaluation vise à déterminer le niveau d'atteinte des trois principaux objectifs liés à la mise en place de cette équipe, et les effets perçus des actions entreprises par celle-ci sur l'offre de services en maltraitance. Elle s'appuie sur une analyse documentaire des biens livrables produits par l'ensemble des coordonnateurs, ainsi que sur dix groupes de discussion constitués de coordonnateurs et de certains de leurs partenaires.

Conditions structurelles et organisationnelles facilitant la mise en place d'une équipe de coordonnateurs régionaux et nationaux

La mise en place de cette équipe a nécessité l'implication des paliers local, régional et national :

- L'attribution par le SA-Famille d'un budget dédié a permis de prioriser ce phénomène par rapport à d'autres enjeux du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS). Le soutien structuré et directif, et l'organisation de conférences téléphoniques mensuelles ont pour leur part favorisé le développement d'une communauté de pratique assurant la collaboration et le transfert des connaissances entre chacun des coordonnateurs.
- Le rattachement de cette équipe à la structure des agences de la Santé et des Services sociaux (ASSS) a encouragé l'adhésion d'un plus grand nombre de partenaires. Les coordonnateurs ont aussi pu compter sur l'implication et le soutien de l'ensemble des directions, et sur une plus grande collaboration avec les professionnels de l'ASSS.
- En plus d'avoir facilité la création de liens avec les comités locaux et d'avoir réuni un minimum de partenaires pour amorcer les travaux, les comités d'orientation en maltraitance ont offert un soutien continu aux coordonnateurs dans le cadre de leurs démarches liées à la mise en œuvre du plan d'action régional.
- En 2014-2015, près de la moitié de l'équipe était dédiée à temps plein à la maltraitance. Grâce au statut particulier accordé à ce dossier, une plus grande crédibilité a été obtenue vis-à-vis des partenaires régionaux, et les opportunités de développer des partenariats se sont multipliées.
- Par la tenue d'activités de transfert de connaissances et par son expertise en matière de vieillissement, la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke a soutenu les coordonnateurs dans le développement de projets et d'outils pour contrer la maltraitance.
- La présence d'une culture de concertation régionale antérieure à l'implantation du PAM a facilité le travail de certains coordonnateurs pour la mise en place de projets répondant aux besoins du territoire et tenant compte de ses particularités.

Modèles de coordination nationale et régionale

- Les coordonnateurs avaient pour principal mandat de travailler avec les milieux locaux afin de consolider les processus de concertation mis en place et d'assurer à long terme l'autonomie des partenaires dans la lutte contre la maltraitance.

- Les membres des instances de concertation devaient pour leur part jouer le rôle d'intermédiaires entre le coordonnateur et les milieux locaux, en plus d'innover en matière de projets structurants pour lutter contre la maltraitance.
- Deux coordonnateurs nationaux ont été chargés de développer une approche propre aux aînés appartenant à une communauté autochtone ou culturelle, et de soutenir les coordonnateurs régionaux dans le développement de projets particuliers.
- Trois modèles de concertation, basés sur la présence de tables locales et régionales, ont été mis en place dans les différentes régions : celui par territoire de municipalité régionale de comté, celui par territoire de conférence régionale des élus et celui lié au programme « Soutien à l'autonomie des personnes âgées ».

Niveau d'atteinte des objectifs inscrits aux plans d'action régionaux

Objectif 1 : Développement de solutions concertées et adaptées aux spécificités régionales

- L'organisation d'une journée de réflexion, en collaboration avec les partenaires régionaux, a été un des projets structurants élaborés par les coordonnateurs. En plus d'ancrer le plan d'action régional sur des bases solides, ces rencontres ont contribué à mobiliser les partenaires et à bien « mettre la table » avec eux avant qu'ils s'attaquent à la réalisation d'actions plus concrètes.
- L'organisation de nombreuses activités de sensibilisation a permis de faire connaître les ressources et services mis à la disposition des aînés, d'illustrer des situations de maltraitance, et d'offrir à la population des lieux de rencontre, de partage d'opinions et de mobilisation.
- Des besoins de sensibilisation ont été identifiés chez les clientèles vulnérables que sont les Premières Nations, les communautés culturelles et les aînés isolés, de même que chez les partenaires multisectoriels et les organismes communautaires pour améliorer le dépistage des situations de maltraitance.

Objectif 2 : Collaboration et échange de connaissances entre les différents acteurs agissant pour contrer la maltraitance envers les aînés

- Le déploiement par les formateurs locaux de la formation « Former les formateurs » du CSSS Cavendish ayant été très inégal entre les différents territoires de CSSS, des initiatives ont été développées pour assurer un meilleur transfert des connaissances.
- En raison de l'étendue du territoire à couvrir et des besoins grandissants en matière de formation, certains coordonnateurs ont développé leur propre offre de formation régionale. Les avenues privilégiées ont été la formation de formateurs locaux par des formateurs régionaux et le transfert de la responsabilité de l'organisation des formations à un centre régional de formation.
- Les coordonnateurs de la Capitale-Nationale et de l'Estrie ont élaboré un guide de référence pour contrer la maltraitance envers les aînés, qui a permis d'éclaircir les rôles et les responsabilités des principaux partenaires et de proposer des lieux de référence en cas de maltraitance. À partir de cet outil, le SA-Famille a développé une stratégie nationale de diffusion basée sur des séminaires web et des ateliers d'appropriation.
- L'élaboration d'une boîte à outils électronique et de séances de formation, par le comité d'implantation stratégique pour les communautés culturelles, visait à sensibiliser les

intervenants à une approche interculturelle et à les outiller pour qu'ils soient en mesure d'intervenir efficacement en fonction de leurs rôles et de leurs responsabilités.

Objectif 3 : Concertation entre les différents intervenants afin de mieux prévenir, dépister et intervenir pour contrer la maltraitance envers les aînés

- Au 1^{er} avril 2015, huit régions en étaient à l'étape d'implanter des structures pour assurer une coordination régionale efficace et de consolider les processus de concertation. Le coordonnateur a collaboré étroitement avec les milieux locaux afin que les structures mises en place reflètent leur volonté et qu'elles soient porteuses de solutions pour l'avenir.
- La majorité des instances de concertation ont commencé la mise en place de protocoles de collaboration afin d'établir les rôles, les responsabilités et les engagements de chacun par rapport aux situations de maltraitance. Dans certains cas, des ententes formelles ou informelles ont aussi été conclues.
- Puisque la mise en place de protocoles de collaboration constitue un préalable à l'élaboration d'une trajectoire de services permettant d'intervenir efficacement auprès des victimes, la plupart des régions devront poursuivre les travaux amorcés à cet effet afin d'uniformiser les pratiques et d'y intégrer l'ensemble de leurs partenaires.

Le niveau d'atteinte des principaux objectifs inscrits au plan d'action de chacune des régions a varié en fonction du niveau d'avancement de la structure de concertation régionale et de la nature des objectifs fixés. De nombreux effets positifs ont tout de même pu être observés depuis la mise en place de coordonnateurs dans les différents territoires :

- la valorisation du travail d'équipe et de la pratique multisectorielle;
- le renforcement des liens entre les partenaires;
- le développement d'un sentiment d'appartenance envers les instances de concertation;
- l'intérêt pour le développement de projets communs;
- une plus grande diffusion de l'information.

La présence d'un coordonnateur a eu pour effet de concrétiser l'intérêt que les partenaires éprouvaient pour cette problématique, d'enrichir le travail amorcé et de donner un élan supplémentaire aux initiatives locales.

Cette fonction de coordination devrait être maintenue et priorisée par le SA-Famille jusqu'à l'atteinte d'une certaine autonomie de la part du RSSS et de ses partenaires multisectoriels, l'objectif étant d'assurer la pérennité des actions entreprises par les coordonnateurs.

INTRODUCTION

Dans certaines régions du Québec, des organismes communautaires, des partenaires multisectoriels et le réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) se sont fortement impliqués depuis plus de vingt ans pour tenter de contrer le phénomène de la maltraitance envers les aînés. Dans d'autres régions, la couverture et la coordination de l'offre de services en cette matière ont été beaucoup moins développées.

Afin d'harmoniser les divers mécanismes existants, tout en respectant les particularités régionales, le *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015* (PAM) a privilégié la mise en place d'une équipe de coordonnateurs régionaux et nationaux spécialisés en matière de maltraitance (mesure 4) par le Secrétariat aux aînés et le ministère de la Famille (SA-Famille). De 2010 à 2015, la coordination du PAM s'est faite sous la responsabilité à la fois du ministère de la Famille² et du ministère de la Santé et des Services sociaux³ (MSSS).

La mise en place de cette équipe visait tout d'abord à favoriser la concertation et le partenariat entre les différents acteurs institutionnels, communautaires ou privés afin de mieux prévenir, dépister et intervenir lors de situations de maltraitance. Les coordonnateurs régionaux avaient pour principal mandat de dresser un portrait des services et des ressources disponibles sur leur territoire, et d'établir une relation étroite entre les acteurs du milieu de manière à assurer une efficacité accrue des services destinés à contrer ce phénomène. Les coordonnateurs nationaux devaient pour leur part adopter une approche ciblée afin de s'assurer que les aînés des communautés culturelles et autochtones aient accès à des services répondant à leurs besoins.

Dans le contexte de la reconduction du PAM jusqu'en 2017, la présente évaluation s'est intéressée à l'ensemble des actions réalisées de 2010 à 2015 par cette équipe de coordonnateurs.

La première section de ce rapport est consacrée au contexte de l'évaluation et à sa méthodologie. Sont ensuite décrits les conditions structurelles et organisationnelles ayant facilité la mise en place de cette équipe, de même que le fonctionnement des différents modèles de concertation nationale et régionale. Le niveau d'atteinte des trois principaux objectifs inscrits au plan d'action de chacune des régions est présenté dans la quatrième section.

² Le 24 avril 2014, le ministère de la Famille et des Aînés (MFA) est devenu le ministère de la Famille.

³ De septembre 2012 à avril 2014, le Secrétariat aux aînés a été intégré au ministère de la Santé et des Services sociaux.

1. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

À l'automne 2012, alors que le Secrétariat aux aînés était rattaché au MSSS, la Direction de l'évaluation (DÉ) du MSSS a été mandatée à titre de responsable de l'évaluation du PAM. Ce mandat consistait à effectuer l'évaluation globale et ciblée de certaines mesures du PAM, et à superviser l'évaluation d'autres mesures réalisée par les ministères et organismes responsables. Dans cette section, sont présentés les objectifs visés par l'évaluation de la mesure 4 du PAM et les modalités adoptées pour la collecte de données.

1.1 Objectifs de l'évaluation

La mise en place d'une équipe de coordonnateurs régionaux et nationaux spécialisés en matière de maltraitance envers les aînés, mesure structurante du PAM, devait être évaluée globalement à partir :

- de l'analyse comparée des régions selon les composantes des répertoires de ressources, des portraits, des diagnostics et des plans d'action régionaux;
- du niveau d'atteinte des principaux objectifs liés à la mise en place de cette équipe :
 - le développement de solutions concertées et adaptées à chaque région, visant à contrer la maltraitance envers les aînés;
 - les échanges de connaissances entre les acteurs agissant contre la maltraitance;
 - la concertation entre les différents intervenants afin de mieux prévenir, dépister et intervenir contre la maltraitance.
- des effets perçus par la mise en place de cette mesure.

1.2 Collecte de données

La méthodologie retenue afin de répondre aux trois objectifs de cette évaluation a reposé sur des données essentiellement qualitatives. Deux méthodes de collecte de données ont été utilisées, soit la réalisation de groupes de discussion et l'analyse documentaire.

1.2.1 Groupes de discussion constitués d'intervenants clés

À l'automne 2014, dix groupes de discussion ont été constitués afin de récolter le discours de l'ensemble des partenaires⁴ impliqués dans le déploiement de cette mesure, et non seulement celui des coordonnateurs. Les discussions ont porté sur ces cinq thèmes :

- les interventions réalisées par les coordonnateurs;
- le partage et le transfert des connaissances entre les différents acteurs;
- l'atteinte des objectifs du plan d'action régional;
- les effets perçus de la mise en place de cette mesure;
- les pistes d'amélioration.

En vue d'un échantillon représentatif de l'ensemble des régions, huit coordonnateurs régionaux ont été sélectionnés sur la base de cinq critères :

- la situation géographique;
- l'étendue du territoire à desservir;

⁴ Le nombre de partenaires rencontrés a varié selon les régions (de 1 à 10). Exemples de partenaires : représentant des CRÉ, organisateur communautaire en CSSS, gestionnaire de CSSS, représentant d'organisme communautaire, représentant de table régionale ou locale d'aînés, bénévole, gestionnaire ou professionnel d'ASSS, représentant des services de police.

- la présence ou non d'instances de concertation dédiées à la maltraitance;
- la présence ou non de facteurs de vulnérabilité pour les aînés;
- la présence ou non de Premières Nations ou de communautés culturelles.

Ainsi, deux régions universitaires, quatre régions périphériques et deux régions éloignées ont été retenues. Les deux coordonnateurs nationaux, soit ceux responsables des Premières Nations et des communautés culturelles, ont aussi été sélectionnés.

Ces dix entretiens ont été transcrits et analysés selon la méthode d'analyse qualitative thématique en regroupant le plus objectivement possible les propos des participants émergeant de la trame narrative.

1.2.2 Analyse documentaire

Tout au long de cette démarche évaluative, de nombreux documents en lien avec la mise en place de cette équipe ont été consultés afin d'obtenir de l'information supplémentaire sur les enjeux de cette mesure, et sur les différentes initiatives proposées par les coordonnateurs et leurs partenaires. Une analyse documentaire des différents biens livrables produits dans chacune des régions a aussi été réalisée à partir :

- des plans d'action régionaux;
- des diagnostics du milieu;
- des redditions de compte 2014-2015;
- des portraits du milieu;
- des répertoires des ressources et services offerts en maltraitance;
- de tout autre document pertinent fourni par le SA-Famille ou par les coordonnateurs.

2. CONDITIONS STRUCTURELLES ET ORGANISATIONNELLES FACILITANT LA MISE EN PLACE D'UNE ÉQUIPE DE COORDONNATEURS

En 2014-2015, dix-neuf coordonnateurs spécialisés en matière de maltraitance envers les âgés ont été désignés par le SA-Famille⁵ pour assurer la concertation des partenaires régionaux et locaux sur cette problématique. Comme le montrent les conditions structurelles et organisationnelles présentées ci-dessous, l'implication des paliers local, régional et national a été nécessaire à la mise en place de cette équipe.

2.1 Coordination nationale assurée par le Secrétariat aux âgés et le ministère de la Famille

En 2010-2011, le SA-Famille s'est vu confier la coordination nationale de l'équipe de coordonnateurs spécialisés en matière de maltraitance envers les âgés. Son mandat consistait :

- à assurer le financement et le déploiement des coordonnateurs dans les régions;
- à faire connaître les orientations nationales en lien avec le PAM;
- à assurer le soutien des coordonnateurs dans la réalisation de leur mandat;
- à organiser au moins une rencontre annuelle de tous les coordonnateurs;
- à développer des outils et une formation en maltraitance pour les coordonnateurs.

Dans le cadre du PAM, le SA-Famille a investi environ 6,2 M\$ pour soutenir l'implantation de cette mesure. Sur une base annuelle, environ 92 000 \$ ont été attribués à chacune des agences de la Santé et des Services sociaux (ASSS) pour assurer le déploiement de cette fonction sur leur territoire. Ce budget couvrait essentiellement le salaire du professionnel, les frais de fonctionnement et de déplacement, et les frais liés à la réalisation d'activités en lien avec le plan d'action régional. Ce financement, qui a insufflé un nouvel élan aux régions déjà concertées, était généralement adéquat pour assurer leur bon fonctionnement, mais insuffisant pour contribuer au développement d'actions locales et régionales. L'attribution d'un budget dédié a tout de même permis de prioriser cette problématique par rapport à d'autres enjeux du RSSS. Par ailleurs, les campagnes de sensibilisation nationale ont constitué une « bougie d'allumage », en raison des effets qu'elles ont engendrés, autant par l'ampleur de la couverture médiatique régionale que par la prise de conscience de la nécessité d'agir. Les orientations nationales transmises à travers ces campagnes ont aussi contribué à influencer les orientations régionales et locales, et à développer de nouvelles initiatives en maltraitance.

Les professionnels du SA-Famille ont aussi encadré les coordonnateurs dans la réalisation de leur mandat, entre autres par l'attribution de consignes claires et de biens livrables précis à réaliser. Ce soutien structuré et directif a été nécessaire afin de s'assurer que les régions disposaient d'une même base pour assurer leur développement.

L'organisation de rencontres biannuelles et de conférences téléphoniques mensuelles a été essentielle au développement d'une communauté de pratique assurant la collaboration et le transfert de connaissances entre chacun des coordonnateurs. Par des échanges sur le niveau d'avancement des plans d'action régionaux et sur l'expertise développée dans le cadre de

⁵ L'équipe est composée de 17 coordonnateurs régionaux et de 2 coordonnateurs nationaux. Seule la région des Terres-Cries-de-la-Baie-James ne dispose pas d'un coordonnateur en raison de difficultés de recrutement.

certaines projets, ces rencontres ont eu pour effet d'éviter le dédoublement de certaines actions et, ainsi, de limiter l'investissement de ressources financières et humaines :

L'idée derrière les coordonnateurs régionaux, c'était de ne pas réinventer la roue à chaque fois. Alors ce n'est pas tellement leur implication avec leur région, mais de prendre ce que eux ils développent, et partager avec les autres régions, et ramener ce que les autres font aussi (participant à un groupe de discussion)

Pour mettre à niveau les connaissances en maltraitance des coordonnateurs et uniformiser leurs pratiques, le SA-Famille a organisé sur une base annuelle des journées de formation et d'échange, en collaboration, entre autres, avec la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke (ci-après la *Chaire*) et la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire.

2.2 Rattachement aux Agences de la Santé et des Services sociaux

En 2010-2011, les ASSS ont obtenu le mandat d'assumer l'encadrement du coordonnateur régional. Pour son lien d'emploi, celui-ci relevait directement de l'ASSS, qui devait s'assurer qu'il effectue les tâches définies à son mandat⁶⁻⁷. Avant même l'implantation du PAM, certaines ASSS étaient plus impliquées et avaient ainsi inscrit la prévention de la maltraitance envers les aînés dans leur planification stratégique. Le rôle de l'ASSS était ici de faciliter la coordination entre les CSSS afin de concrétiser la structure régionale de concertation. Ces ASSS assumaient aussi généralement les frais reliés à la réalisation d'activités répondant aux besoins identifiés par les tables locales d'aînés. De septembre 2012 à avril 2014, le Secrétariat aux aînés a été rattaché au MSSS, ce qui a facilité la collaboration avec les directions du MSSS chargées de planifier l'offre de services, et en a assuré la cohérence avec la politique « Vivre et vieillir ensemble, chez soi, dans sa communauté, au Québec ». Le rattachement des coordonnateurs aux ASSS a aussi encouragé l'adhésion d'un plus grand nombre de partenaires et a facilité l'accès au RSSS, au réseau institutionnel et aux partenaires multisectoriels. Par ailleurs, certains coordonnateurs ont eu l'opportunité de présenter leurs projets et de faire endosser leur plan d'action auprès des structures internes de l'ASSS, ce qui a accru l'implication et le soutien de l'ensemble des directions, la création de liens entre les différents dossiers « personnes âgées » et la collaboration avec les professionnels de l'ASSS.

2.3 Mise en place d'un comité d'orientation régional en maltraitance

En 2010-2011, chacune des ASSS a mis sur pied un comité d'orientation en maltraitance pour faciliter l'appropriation du plan d'action par les partenaires régionaux. Comme le proposait le SA-Famille, cette structure temporaire devait comprendre au moins des représentants du ministère de la Famille, de la table régionale des aînés, de la conférence régionale des élus (CRÉ) et de l'ASSS, de même qu'intégrer la participation du coordonnateur. Sa composition pouvait être élargie afin de tenir compte des besoins propres à certaines régions. Ces comités ont joué un rôle-conseil auprès des coordonnateurs et les ont soutenus dans leurs démarches liées à la mise en œuvre du plan d'action régional. Ils ont aussi assuré l'arrimage, d'une part, entre les orientations nationales et régionales et, d'autre part, entre les orientations régionales et locales.

⁶ Le coordonnateur régional du Nunavik a été rattaché à la Régie nationale de la santé et des services sociaux du Nunavik.

⁷ Depuis le 1^{er} avril 2015, en raison de l'abolition des ASSS et de la transformation du RSSS, les coordonnateurs sont désormais sous la gouverne du SA-Famille et disposent d'un statut « prêt de services ».

De 2010 à 2012, ces comités se sont rencontrés sur une base régulière, soit environ quatre fois par année. Pour les régions qui ne disposaient pas de structures en maltraitance, ils ont assuré certains liens avec les comités locaux et réuni un minimum de partenaires pour accompagner le coordonnateur dans ses démarches. À partir du moment où des structures ont commencé à prendre forme, le manque d'intérêt et de disponibilité de certains partenaires a remis en question leur pertinence. Certaines régions les ont ainsi abolis, les travaux pouvant être désormais pris en charge par une instance de concertation. D'autres régions, en l'absence d'une telle instance, ont plutôt introduit de nouveaux membres afin de renforcer la représentativité de ce comité et d'élargir les champs d'expertise.

2.4 Présence d'un coordonnateur dédié à temps plein à la maltraitance

Lors de l'implantation de cette mesure, en fonction des dossiers prioritaires du RSSS, des besoins à combler dans le programme « Soutien à l'autonomie des personnes âgées » (SAPA) et des ressources humaines mises à leur disposition, certaines ASSS ont accordé à leur coordonnateur d'autres mandats que celui de la maltraitance. Des aménagements ont ainsi été effectués afin de tenir compte des besoins de la région et de son niveau d'avancement sur cette problématique. En 2014-2015, près de la moitié des coordonnateurs n'était pas dédiée à temps plein au suivi de ce dossier. Dans la plupart des cas, de trois à quatre jours par semaine y étaient consacrés, les autres dossiers étant en lien avec les aînés, la clientèle vulnérable ou le soutien aux organismes communautaires.

Pour les régions dont le coordonnateur a été dédié à temps plein à la maltraitance, sa grande crédibilité vis-à-vis des partenaires a accru les opportunités de développer des partenariats. Par le statut particulier accordé à ce dossier dans un contexte où le personnel des ASSS était déjà surchargé, les partenaires ont eu l'assurance qu'il ne serait pas un dossier parmi tant d'autres, et que le temps et l'énergie nécessaires y seraient consacrés. Pour assurer le succès de cette démarche, le coordonnateur désigné devait donc avoir le bon profil :

- grand intérêt et engagement pour cette problématique;
- implication et leadership déjà établis;
- facilité et motivation à établir des contacts avec les partenaires potentiels;
- connaissance du RSSS et de ses partenaires;
- bonne connaissance des mandats des ASSS.

La coordonnatrice dédiée aux Premières Nations, du fait qu'elle était membre des Premières Nations, a facilité l'adhésion des communautés à ses démarches.

2.5 Soutien de la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke

Pour le développement de projets, cette équipe a aussi pu compter sur l'expertise de la *Chaire*, et plus particulièrement sur le soutien de sa titulaire. Cette collaboration s'est principalement réalisée sous la forme d'un transfert de connaissances : les coordonnateurs ont consulté la *Chaire* pour son expertise en matière de vieillissement et sa connaissance des concepts liés à la maltraitance, alors que la *Chaire* les a consultés pour profiter de leurs expériences sur le terrain et pour être informée des initiatives locales et régionales. Cet échange d'information, dont l'intensité a varié selon les régions, a assuré la cohérence entre les différentes actions proposées pour contrer la maltraitance.

Ce transfert de connaissances a aussi été facilité par la présence de la *Chaire* lors des rencontres provinciales des coordonnateurs. Certains coordonnateurs ont invité la *Chaire* à venir faire des présentations lors de rencontres régionales, et ils ont aussi diffusé ses travaux de recherche afin d'informer leurs partenaires des derniers développements. La région de Montréal a pour sa part entretenu une collaboration plus étroite avec la *Chaire*, que ce soit par sa participation à des projets de recherche ou par la présence de sa titulaire au comité d'implantation stratégique mis en place pour les communautés culturelles.

2.6 Présence d'instances de concertation dédiées à la maltraitance

Dans certaines régions, le travail du coordonnateur a été facilité par la présence d'instances locales ou régionales de concertation dédiées à la maltraitance et par celle d'une culture de concertation antérieure à l'implantation du PAM. Grâce à des partenaires présentant déjà de l'intérêt et des préoccupations pour cette problématique, le coordonnateur n'a pas eu à les convaincre de la nécessité de s'impliquer dans la réalisation du plan d'action régional et de collaborer aux actions mises en place. Plus précisément, l'implication et l'adhésion des partenaires envers la structure de concertation a été essentielle à la mise sur pied de projets, puisque ce sont eux qui connaissaient le pouls de leur territoire, et qui étaient les mieux placés pour évaluer les particularités et les stratégies à adopter envers les aînés vulnérables ou isolés. Le travail effectué par les partenaires à l'intérieur de ces instances a constitué une source de motivation pour le coordonnateur, et le fait de travailler en étroite collaboration avec différents milieux a été très enrichissant pour la poursuite de ses démarches.

3. MODÈLES DE CONCERTATION NATIONALE ET RÉGIONALE

L'implantation d'une équipe de coordonnateurs visait à assurer la présence de ressources et de services pour les aînés victimes de maltraitance, tout en tenant compte de la diversité des réalités régionales et de la présence de clientèles particulières, ce qui a eu une influence sur les structures développées dans chacun des territoires. Avant de s'attarder aux modèles de concertation nationale mis en place pour les aînés des communautés autochtones ou des communautés culturelles, et aux différents modèles de concertation régionale (MRC, CRÉ ou SAPA), cette section présente les principaux rôles joués par les coordonnateurs et par les partenaires siégeant dans les instances de concertation.

3.1 Mandat et rôles de l'équipe de coordonnateurs

Les notions de concertation⁸ et de partenariat⁹ se sont retrouvées au cœur du mandat accordé à l'équipe de coordonnateurs. Leur fonction consistait principalement à travailler avec le milieu et à consolider les processus de concertation mis en place afin d'assurer à long terme l'autonomie des partenaires et la pérennité de leurs actions. Cette fonction pouvait être décomposée en cinq rôles :

- animation de la structure de concertation régionale;
- soutien aux tables locales et régionales;
- diffusion de l'information aux partenaires;
- promotion du PAM;
- organisation de séances de formation et de sensibilisation à la maltraitance.

Ainsi, en plus de participer ponctuellement aux rencontres des instances locales et régionales de concertation, le coordonnateur devait assurer le leadership nécessaire au bon fonctionnement de cette structure, ce qui impliquait le développement d'une vision commune, le maintien des liens et de la communication entre partenaires, et le suivi des décisions et des actions entreprises par les tables. En tant que personne clé, grâce à sa connaissance de la problématique et des rôles et responsabilités de chacun, le coordonnateur devait aussi jouer un rôle d'aiguillage et de réseautage. Ce rôle impliquait d'être en mesure d'identifier les bons partenaires pour la formation de comités de travail, de les diriger vers les ressources répondant à leurs besoins et de créer des rapprochements entre eux de façon à créer une synergie pour la réalisation de projets. Par sa capacité à rallier les partenaires vers un objectif commun et à les inciter à passer à l'action, le coordonnateur a aussi été décrit comme un « chef d'orchestre », chargé d'accompagner les communautés locales dans leurs processus pour contrer la maltraitance, selon leurs besoins et dans le respect de leur autonomie. Ainsi, avant de prendre une décision, le coordonnateur devait consulter ses partenaires et prendre en compte leur vision, leur intérêt, leur expertise et leur expérience sur le terrain.

Afin d'assurer une bonne diffusion de l'information auprès de ses partenaires locaux et régionaux, le coordonnateur devait être constamment à l'affût des derniers développements et des nouvelles pratiques en lien avec la maltraitance, en participant entre autres à des activités

⁸ Processus collectif de coordination auquel adhèrent sur une base volontaire un ensemble d'acteurs autonomes ayant des logiques et des intérêts différents dans une forme de négociation en vue d'en préciser des objectifs communs et d'en favoriser l'atteinte par l'harmonisation de leurs orientations, de leurs stratégies d'intervention et de leurs actions.

⁹ Projet commun ou conjoint à partir d'un engagement contractuel entre différents acteurs, nommés alors partenaires, et dont la mission, les objectifs, les moyens d'action et la durée sont clairement définis. L'engagement est contraignant, avec des responsabilités précises, des mandats, des ressources et des structures organisationnelles pour les réaliser.

de formation et de sensibilisation. Il avait aussi la responsabilité de les informer de l'état d'avancement du plan d'action régional et des initiatives prises dans d'autres municipalités ou régions. De plus, en raison du développement de nombreux outils de promotion et de prévention au niveau national, le coordonnateur avait pour rôle de les présenter à ses partenaires afin qu'ils puissent se les approprier dans le cadre de leurs activités. De plus, pierre d'assise de la réalisation du PAM, cette équipe avait pour rôle d'entretenir une collaboration étroite avec l'ensemble des partenaires régionaux concernés et, ainsi, de les sensibiliser à l'importance de s'impliquer dans les actions mises en place. Le coordonnateur devait s'assurer que ses partenaires respectaient les orientations énoncées dans le PAM et dans le plan d'action propre à leur région, en effectuant constamment la promotion de ces documents de référence. Enfin, le coordonnateur détenait la responsabilité de planifier des séances de formation et de sensibilisation à la maltraitance, en fonction des besoins exprimés par les intervenants de CSSS et les organismes communautaires. À partir de la formation reçue, il était aussi en mesure de former des agents multiplicateurs pour la transmission de l'information dans les milieux locaux.

3.2 Rôles des partenaires participant aux instances de concertation

Les partenaires présents dans les instances de concertation avaient principalement à passer à l'action et à innover en matière de projets structurants, tout en étant attentifs aux besoins exprimés par les milieux locaux. Ils devaient jouer en quelque sorte un rôle d'intermédiaires entre ces milieux et le coordonnateur, puisqu'ils avaient la responsabilité de l'informer des projets développés par chacun des territoires et de l'alimenter quant aux projets pouvant être mis en place dans le cadre du plan d'action régional. Ces partenaires ont aussi été une courroie d'information pour les aînés, ce qui a suscité un plus grand intérêt pour la maltraitance. D'une part, ils avaient la responsabilité de diffuser à leurs milieux respectifs l'information reçue par l'intermédiaire de la structure de concertation, et d'autre part, en tant qu'agents multiplicateurs, ils devaient les sensibiliser à la maltraitance à partir des connaissances reçues lors d'activités de formation ou de sensibilisation.

3.3 Modèles de concertation nationale

Afin de tenir compte des réalités particulières que peuvent vivre les aînés appartenant à une communauté autochtone ou culturelle, deux coordonnateurs nationaux ont été désignés pour développer une approche propre à chacune de ces clientèles. La structure ainsi développée s'est distinguée de celle mise en place par les coordonnateurs régionaux, car elle n'était pas basée sur la présence d'instances locales et régionales de concertation. L'objectif de cette structure était davantage de faciliter la création de liens entre les coordonnateurs et les communautés autochtones ou culturelles se trouvant sur leur territoire, le coordonnateur national agissant comme un intermédiaire entre le coordonnateur régional et les communautés.

3.3.1 Premières Nations

Afin d'établir des liens avec chacune des vingt-neuf communautés des Premières Nations présentes au Québec, le coordonnateur national a collaboré avec les coordonnateurs de onze régions ayant des communautés sur leur territoire¹⁰. L'ampleur de cette collaboration a toutefois

¹⁰ Des communautés autochtones sont présentes dans les régions du Bas-Saint-Laurent (1), du Saguenay-Lac-Saint-Jean (1), de la Capitale-Nationale (1), de la Mauricie et du Centre-du-Québec (4), de l'Outaouais (1), de l'Abitibi-Témiscamingue (7), de la Côte-Nord (8), de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (3), de Lanaudière (1), des Laurentides (1) et de la Montérégie (1).

varié selon les régions, en fonction de l'intérêt et de l'ouverture des communautés pour cette problématique, et de leur concentration sur le territoire. De nombreux projets et collaborations ont d'ailleurs été développés sur les territoires de l'Abitibi-Témiscamingue et de la Côte-Nord. De manière générale, ce coordonnateur a participé aux différentes rencontres régionales, et a transmis aux communautés toute documentation pertinente en lien avec la maltraitance et les activités organisées. En plus de sensibiliser ces communautés à la maltraitance, ce coordonnateur devait produire des outils pour sensibiliser l'ensemble de la population aux enjeux particuliers qu'elles vivent. Le principal objectif poursuivi ici était le développement d'un lien avec un intervenant œuvrant auprès des aînés dans chacune de ces communautés et, ainsi, la mise en place d'un mécanisme de communication, d'information et de concertation afin de les joindre malgré l'existence de limites géographiques et opérationnelles.

Ce coordonnateur national a été rattaché à la Commission de la Santé et des Services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), organisation issue de l'Assemblée des chefs des Premières Nations du Québec. Des comités d'orientation ciblés, composés d'agents des cinq secteurs de la CSSSPNQL¹¹, ont été créés en cours de route pour soutenir ce coordonnateur dans la réalisation de deux projets financés par le programme Québec Ami des Aînés (QADA). La lutte contre la maltraitance envers les aînés ayant été identifiée comme une des priorités de l'organisation à l'intérieur de sa planification stratégique 2011-2014, les agents de la CSSSPNQL et le coordonnateur national ont développé une importante collaboration. En raison de leur présence dans l'ensemble des communautés et de leur capacité à multiplier l'information dans les milieux locaux, ils ont constitué des partenaires pour la stratégie de lutte contre la maltraitance.

3.3.2 Communautés culturelles

Dans le cadre de son mandat, le coordonnateur dédié aux communautés culturelles a entretenu des liens avec les coordonnateurs des six régions présentant un bassin plus important d'aînés d'origine ethnoculturelle :

- Montréal (38,4 %);
- Laval (25 %);
- Montérégie (11 %);
- Outaouais (6,9 %);
- Estrie (5,3 %);
- Capitale-Nationale (2,8 %).

En plus de développer des outils et des activités tenant compte des caractéristiques des principales communautés culturelles du Québec, il devait soutenir les coordonnateurs régionaux dans leurs activités de transfert de connaissance et dans leurs consultations régionales en lien avec la maltraitance chez les aînés des communautés culturelles. Les coordonnateurs régionaux devaient pour leur part respecter le plan d'action qu'il avait mis en place afin d'éviter le dédoublement des actions auprès des partenaires, transmettre toute information pertinente sur leurs communautés et intégrer la dimension « communautés culturelles » à leurs plans d'action régionaux respectifs. Puisque 67 % des aînés d'origine ethnoculturelle habitaient la région de Montréal, le coordonnateur national a collaboré étroitement avec le coordonnateur de cette région, en plus de participer au comité d'orientation montréalais. Dans ce cas-ci, il a

¹¹ Cinq secteurs de la CSSSPNQL : santé, services sociaux, développement social, petite enfance et recherche.

possédé un « double chapeau », puisqu'il a joué le rôle du coordonnateur autant régional que national.

Dans le but d'inclure progressivement un plus grand nombre de partenaires à cette démarche, un comité d'implantation stratégique a remplacé le comité d'orientation provincial. En 2014-2015, ce comité était composé de 26 partenaires régionaux et nationaux¹²⁻¹³, venant de divers secteurs d'activités et sélectionnés sur la base de la contribution qu'ils pouvaient y apporter. Des comités de travail ont été créés afin de répondre aux trois principaux enjeux identifiés dans le plan d'action pour contrer la maltraitance envers les aînés des communautés culturelles :

- le soutien au développement de projets communautaires;
- l'élaboration d'une formation pour les intervenants œuvrant auprès de ces aînés;
- le développement d'outils et de sessions de sensibilisation pour les organismes communautaires dédiés à ces communautés.

Ces comités se sont rencontrés chacun environ quatre fois par année, alors que le comité d'implantation stratégique a tenu deux rencontres annuelles. Le but premier de ces rencontres était de développer une étroite collaboration entre les partenaires et de partager les travaux réalisés par chacun afin de susciter des échanges susceptibles de bonifier les actions prévues.

3.4 Modèles de concertation régionale

Afin de favoriser la concertation entre les partenaires régionaux, les coordonnateurs devaient participer aux travaux des tables de concertation et du comité d'orientation régional en maltraitance, instances à la base des trois modèles de concertation régionale présentés ici, soit celui par territoire de municipalité régionale de comté (MRC), celui par territoire de conférence régionale des élus (CRÉ) et celui lié au programme SAPA.

3.4.1 Concertation régionale par territoire de MRC

Malgré la présence de certaines variantes, la structure de concertation par territoire de MRC est celle qui a été adoptée par la majorité des régions. À la base de cette structure se sont retrouvées les tables locales d'aînés, généralement animées par le représentant du CSSS, et composées de représentants d'organismes communautaires, de groupes d'aînés, d'entreprises privées et de partenaires du RSSS. Selon les ressources disponibles, certaines MRC ont mis en place des comités locaux dédiés à la maltraitance alors que d'autres l'ont plutôt intégrée à d'autres dossiers traités par la table locale d'aînés¹⁴. Le degré d'intégration a toutefois varié selon les tables, certaines ayant élaboré un plan d'action propre à la maltraitance alors que d'autres ont intégré certains objectifs dans leur plan d'action général. Le principal mandat de ces

¹² Seize partenaires gouvernementaux : ASSS de Laval, Association québécoise Plaidoyer-Victimes, ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, LAAA, Office municipal d'habitation de Montréal, ministère de la Justice, MSSS, CSSS de la Montagne, Curateur public, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Autorité des marchés financiers, Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées de l'Université de Sherbrooke, CSSS Cavendish, ASSS de Montréal, coordonnateur de la Capitale-Nationale et Université de Sherbrooke.

¹³ Dix partenaires du milieu communautaire : FADOQ, Table de concertation des aînés de l'île de Montréal, Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux, Actions Interculturelles, Maison internationale de la Rive-Sud, Comité lavallois en abus et violence envers les aînés, Association québécoise des centres communautaires pour aînés, Sino-Québec, Centre d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel, Association des personnes âgées immigrantes.

¹⁴ À l'intérieur de son *Plan d'action 2005-2010 sur les services aux aînés en perte d'autonomie*, le MSSS a valorisé la mise en place d'une table multisectorielle locale visant à contrer les abus, la maltraitance et l'exploitation financière à l'endroit des aînés dans chaque territoire de CSSS. Au 31 mars 2014, 106 tables locales avaient été dénombrées, soit 45 dédiées à la maltraitance et 61 traitant de cette problématique.

tables, qu'elles soient dédiées ou non à la maltraitance, consistait alors à mettre en œuvre au sein de leur territoire des stratégies destinées à améliorer la prévention, le dépistage et l'intervention en matière de maltraitance, en fonction des besoins exprimés par la population locale.

Les tables régionales de concertation des aînés étaient pour leur part généralement composées d'une trentaine de partenaires¹⁵ locaux ou régionaux, et constituaient donc des espaces de rencontre facilitant l'échange de l'information, le travail sur des projets communs, la présentation des initiatives locales et le développement accru de projets et d'actions par un effet d'entraînement. Les instances régionales dédiées à la maltraitance¹⁶ détenaient pour leur part le mandat de mobiliser les forces du milieu dans la lutte contre la maltraitance et d'organiser des activités de sensibilisation ou de formation. Dans la plupart des régions, la table régionale des aînés et celle dédiée à la maltraitance ont collaboré principalement par l'intermédiaire de mécanismes d'échange d'information. En l'absence d'une table dédiée à la maltraitance, la table régionale des aînés a intégré cette problématique à son mandat.

3.4.2 Concertation régionale par territoire de CRÉ

En raison de l'étendue du territoire à couvrir (17 MRC), la Montérégie a adopté une structure de concertation adaptée à sa réalité régionale. Au lieu de mettre sur pied une table chargée d'entretenir des liens avec l'ensemble des tables locales, cette région a plutôt procédé en septembre 2013 à la mise sur pied de trois tables sous-régionales dédiées à la maltraitance¹⁷, correspondant aux territoires de CRÉ. Ce découpage de la région en trois territoires de concertation a été bénéfique, puisqu'il a permis de respecter la culture propre à chacun des territoires et, ainsi, d'obtenir une plus grande adhésion des partenaires. En rassemblant des partenaires confrontés à une même réalité et en limitant le nombre de personnes réunies autour d'une même table, les partenaires se sont sentis plus concernés par cette problématique, ce qui a rendu ces comités de travail beaucoup plus fonctionnels que s'ils avaient regroupé l'ensemble des partenaires régionaux. En raison de la grande implication des tables locales d'aînés à leur table sous-régionale, cette structure a aussi engendré d'importantes retombées dans les milieux locaux.

Le fonctionnement de ces tables sous-régionales a été similaire à celui des tables régionales de concertation, l'objectif étant ici de développer des communautés de pratique et d'identifier des personnes-pivots capables d'assurer la diffusion régionale de l'information. Les rencontres visaient entre autres à développer un savoir-faire, à partager les initiatives locales, à déterminer les rôles et les responsabilités de chacun et à trouver des solutions aux cas cliniques auxquels ils étaient confrontés. Dans le cadre du plan d'action régional, chacune des tables a déterminé des actions concrètes sur lesquelles elles souhaitaient travailler, et qui correspondaient aux priorités propres à leur sous-région, tout en restant rattachées aux orientations régionales.

¹⁵ Représentants des tables locales, organismes, associations ou groupes d'aînés à vocation régionale et associations ou groupes dispensaires de services aux aînés.

¹⁶ Composition : corps policiers, institutions financières, représentants de la table régionale et de certaines tables locales des aînés, Centre d'aide aux victimes d'actes criminels, Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, centres d'action bénévole, représentant de l'aide juridique, comités des usagers ou des résidents, offices municipaux d'habitation, entreprises d'économie sociale, groupes communautaires et associations pour aînés.

¹⁷ Composition : un représentant par CSSS, CRÉ, Sûreté du Québec, réseau FADOQ, Regroupement des organismes montréalais d'aidants naturels, Table régionale des organismes communautaires de la Montérégie, Centre d'aide aux victimes d'actes criminels, Police préventionniste, Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées et Table régionale de concertation des aînés de la Montérégie.

3.4.3 Concertation régionale liée au programme « Soutien à l'autonomie des personnes âgées »

En raison de la présence d'une structure de concertation dédiée à la maltraitance avant l'arrivée du coordonnateur, les régions de la Capitale-Nationale et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ont adopté un modèle se distinguant de celui des autres régions. En effet, chacune de ces régions présentait un comité régional de concertation et de coordination SAPA, chargé de superviser les actions de l'ensemble de ce programme-service, incluant le dossier de la maltraitance. La vision privilégiée par cette structure était que ce dossier devait appartenir aux acteurs des réseaux locaux de services.

La région de la Capitale-Nationale a conservé sa structure de concertation, composée du comité régional de concertation en maltraitance, du comité régional des intervenants-pivots experts, des tables locales de concertation sur la maltraitance et du regroupement régional des représentants des tables locales. En l'absence d'un comité d'orientation régional en maltraitance, le comité régional de concertation était chargé de s'assurer de l'état d'avancement du plan d'action.

La région de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine a adapté avec difficulté les structures déjà en place pour se conformer aux orientations du SA-Famille quant à l'implantation d'un coordonnateur. Ainsi, l'implantation du comité d'orientation régional en maltraitance, où les établissements du RSSS ne sont pas représentés, a eu pour effet de retirer un mandat au comité régional de concertation et de coordination SAPA pour l'attribuer à ce nouveau comité. De plus, disposant d'un plan d'action régional pour contrer la maltraitance depuis 2004, cette région s'en est inspirée pour élaborer un nouveau plan d'action conforme aux orientations du SA-Famille. Ce nouveau plan a par la suite été intégré au plan d'action dédié au programme SAPA. Après avoir fait l'essai ces dernières années d'une structure de concertation régionale par territoire de MRC et ne pas y avoir observé de plus-value, cette région souhaiterait reprendre le modèle de concertation lié au programme SAPA.

4. NIVEAU D'ATTEINTE DES OBJECTIFS INSCRITS AUX PLANS D'ACTION RÉGIONAUX

Même si certaines régions présentaient, lors de la mise en place d'une équipe de coordonnateurs, un niveau d'avancement plus élevé en matière de concertation pour lutter contre la maltraitance, la priorité pour la majorité d'entre elles a été de développer des processus assurant la mise en œuvre du plan d'action et de préparer le terrain à une éventuelle mise en marche de cette structure. La section suivante débute par la présentation du niveau d'atteinte des trois principaux objectifs visés par la mise en place de cette équipe, objectifs aussi inscrits aux plans d'action régionaux. Sont ensuite abordées les perspectives pour 2015-2017.

4.1 Développement de solutions concertées et adaptées aux spécificités régionales visant à contrer la maltraitance envers les aînés

La réalisation du premier objectif, le développement de solutions concertées et adaptées aux spécificités régionales pour contrer la maltraitance envers les aînés, a nécessité de la part des coordonnateurs la production de biens livrables et le déploiement d'activités de sensibilisation tenant compte des besoins exprimés par les milieux locaux.

4.1.1 Réalisation des biens livrables

En début de mandat, quatre biens livrables devaient être réalisés à partir de gabarits fournis par le SA-Famille :

- le répertoire des ressources et des services en maltraitance;
- le portrait régional;
- le diagnostic du milieu;
- le plan d'action régional.

Le dialogue entretenu par les partenaires régionaux a constitué la base de la réalisation de ces biens livrables, majoritairement finalisés en 2012-2013, bien que leur niveau d'implication ait varié selon la réalité régionale en matière de concertation. Ainsi, la majorité des coordonnateurs ont rassemblé l'ensemble de leurs partenaires communautaires, multisectoriels et du RSSS lors d'une journée de réflexion régionale, que ce soit pour :

- présenter les partenaires et leurs rôles respectifs;
- identifier les forces et faiblesses du milieu;
- valider le répertoire des ressources, le portrait et le diagnostic du milieu;
- sensibiliser à la maltraitance;
- déterminer les pistes d'action et les priorités à inclure dans un plan d'action;
- présenter les démarches à venir dans le cadre de cette concertation.

Ces rencontres ont été un des projets structurants élaborés par les coordonnateurs au cours de leur mandat, car elles leur ont permis d'élaborer le plan d'action régional à partir des discussions et des ateliers menés par les représentants de chacun des territoires. Autrement dit, la tenue de ces rencontres a constitué une « bougie d'allumage » pour les projets des coordonnateurs, cette démarche ayant assuré la prise en compte de l'expertise de chacun des partenaires et ancré le plan d'action sur des bases solides en partant des situations vécues par les partenaires. La tenue de ces rencontres répondait aussi à la préoccupation des coordonnateurs de bien connaître l'état de la situation, les ressources et services disponibles, le niveau d'intérêt des partenaires, et de bien « mettre la table » avec eux, avant qu'ils s'attaquent à la réalisation d'actions plus concrètes.

4.1.2 Déploiement des activités de sensibilisation

En collaboration avec les instances de concertation, la plupart des coordonnateurs ont profité de la visibilité médiatique offerte par la *Journée mondiale de lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées* pour déployer de nombreuses activités de sensibilisation. Une multitude d'initiatives¹⁸ et d'outils¹⁹ ont été développés dans l'objectif de faire connaître les ressources et services mis à la disposition des aînés, d'illustrer des situations de maltraitance, et d'offrir à la population des lieux de rencontre, de partage d'opinions et de mobilisation. La Campagne annuelle du ruban mauve s'est retrouvée au cœur de ces activités, la présence d'un coordonnateur facilitant désormais son organisation. Des activités ont été organisées pour sensibiliser à la maltraitance financière ou à son aspect juridique, telles que des conférences sur la confidentialité et le secret professionnel, la promotion des capsules vidéo du programme Aîné-Avisé²⁰ et la mise en place d'une journée d'information dédiée aux droits et obligations des aînés en lien entre autres avec le testament et le mandat d'inaptitude. Certaines régions ont aussi développé des séances d'information pour les étudiants des programmes collégiaux et universitaires de soins à la personne ou de service social, pour les familiariser avec les diverses formes de la maltraitance, les indices potentiels et les facteurs de risque.

Outre la diffusion d'outils adaptés à leur réalité, peu d'activités ont été organisées pour les clientèles vulnérables que sont les aînés des Premières Nations et des communautés culturelles. En 2014-2015, le coordonnateur dédié aux communautés culturelles a entrepris une démarche de réflexion afin d'identifier les besoins des différentes communautés. À cet effet, différentes initiatives ont été réalisées telles qu'une tournée auprès des leaders religieux, des interventions à la radio ou à la télévision communautaire et la tenue de kiosques dans les milieux de vie. Des signets informatifs traduits en quatre langues, et des sessions de sensibilisation pour les aînés et les organismes dédiés aux communautés culturelles ont aussi été élaborés. En raison de barrières linguistiques et culturelles, une démarche basée sur les agents multiplicateurs a été privilégiée pour toucher les communautés culturelles et autochtones, des représentants d'organismes communautaires ayant été identifiés pour jouer le rôle de « marraines » et pour faire le lien avec d'autres organismes.

La sensibilisation à la maltraitance constitue un « work in progress », le renouvellement de ces activités étant essentiel pour rafraîchir certaines notions ou apprendre de nouveaux concepts, et pour toucher de nouvelles personnes dans l'ensemble des territoires, leur intérêt dépendant de leur degré d'implication dans cette problématique, et la clientèle changeant rapidement dans les milieux de vie pour aînés. Une préoccupation demeure quant au niveau de sensibilisation des aînés qui ne reçoivent pas de services de soutien à domicile et qui vivent dans des milieux ruraux, l'absence d'un réseau social rend plus difficile leur sortie de l'isolement. Des initiatives ont tout de même été mises en place dans certaines régions afin d'améliorer le dépistage et l'intervention auprès de ces clientèles, et d'assurer la transmission de l'information :

¹⁸ Exemples d'initiatives : pièces de théâtre, ateliers de danse, contes, chansons, capsules vidéos, kiosques d'information, journée d'étude sur les besoins des aînés, conférences et ateliers de sensibilisation sur divers thèmes, flash mob dans un centre d'achats, activités intergénérationnelles, diffusion d'alertes de fraude, diffusion de la trousse SOS Abus, salon des ressources.

¹⁹ Exemples d'outils : charte de bientraitance, jeu de poches, jeu de cartes, quiz, infolettre, brochure, autocollants, page Facebook, site Internet, carnet d'information pour les intervenants, aide-mémoire des ressources et des services disponibles, pochettes protectrices de carte à puce, rubans, affiches, dépliants d'information LAAA, signets, napperons, bandanas, crayons, aimants.

²⁰ Trois organismes sont à l'origine du programme Aîné-Avisé : le Réseau FADOQ, la Sûreté du Québec et le Centre affilié universitaire en gérontologie sociale du CIUSSS Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal.

- causeries dans les résidences privées pour aînés animées par un intervenant de milieu;
- création de maisons des aînés;
- rassemblements dans des cafés;
- conférences et kiosques d'information dans les résidences pour aînés;
- visites à domicile et visites de groupes associatifs réalisées par des bénévoles et des membres des instances de concertation.

Des besoins ont aussi été identifiés chez les partenaires multisectoriels, susceptibles d'entrer en contact avec les aînés isolés, que ce soit les élus et les employés municipaux, les services de police, les pharmacies ou les institutions financières. D'autres besoins ont été déterminés dans les organismes communautaires, plus particulièrement ceux offrant des services à domicile.

Bien que la présence d'une structure de concertation ait pu favoriser le développement d'activités de sensibilisation, les ressources financières nécessaires à leur déploiement n'ont pas toujours été mises à la disposition des partenaires. Dans ce contexte, ils ont dû faire preuve de créativité autant pour trouver des sources de financement que pour développer des activités à faible coût, en plus de développer des mécanismes de collaboration entre eux. Les ASSS ont généralement été un partenaire majeur pour l'organisation d'activités en lien avec la *Journée internationale des personnes âgées* et la *Journée mondiale de lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées*. De plus, certains coordonnateurs ont élaboré des projets dans le cadre de l'Entente spécifique aînés mise en place par les CRÉ afin d'assurer un financement à leurs tables locales. Des programmes de subvention, tels que Nouveaux Horizons et QADA²¹, ont aussi été créés pour encourager le développement de projets communautaires pour les aînés. Ces programmes, déjà utilisés par ces organismes avant l'implantation du PAM, ont facilité la mise en place de certaines actions inscrites aux plans d'action régionaux, plus particulièrement pour les communautés culturelles et autochtones.

Par sa participation à une instance régionale de concertation, chaque table locale a été en mesure de connaître les activités développées dans d'autres territoires et de s'en inspirer pour le développement de ses propres actions ou d'établir des partenariats pour en assurer la diffusion dans son territoire. La mise en commun des projets et des outils développés par chacune des instances de concertation s'est ainsi retrouvée valorisée, et a facilité le développement d'actions complémentaires et l'adaptation des outils disponibles à la réalité du territoire local.

Abordée sous différents thèmes et diverses formes, et auprès de divers publics, la maltraitance a été mise en évidence et est ainsi devenue moins taboue. Ce processus de diffusion de l'information a aussi contribué à « allumer » la population et les partenaires, mieux interpellés et exprimant le désir de connaître davantage cette problématique. Plus précisément, ces activités ont fait prendre conscience, autant aux aînés qu'à leur entourage, que certains actes, qui peuvent paraître inoffensifs à première vue, constituent bel et bien une forme de maltraitance. En connaissant davantage leurs droits et en reconnaissant les signes de la maltraitance, certaines personnes ont réalisé qu'elles étaient des victimes et que des ressources et des services pouvaient les accompagner dans leurs démarches pour mettre un terme à cette situation. Ces activités ont ainsi facilité la mobilisation et la reprise d'une certaine forme de pouvoir par les aînés, qui ont tendance à parler plus ouvertement de leur situation avec un intervenant. Cette prise de conscience a par ailleurs engendré une augmentation de l'utilisation

²¹ Le programme Nouveaux Horizons est sous la responsabilité d'Emploi et Développement social Canada, et le programme Québec Ami des Aînés est sous la responsabilité du ministère de la Famille du gouvernement du Québec.

par les aînés des ressources et services mis à leur disposition, et par le fait même, une augmentation des actes de signalement et de dénonciation. La tenue de différentes activités de sensibilisation a aussi engendré un effet de levier, en contribuant au renforcement des liens de collaboration entre le coordonnateur, les partenaires régionaux et locaux, de même qu'à l'ouverture de la discussion avec les partenaires multisectoriels. Par la prise de conscience des effets de ces activités sur eux et sur la population, les partenaires se sont portés de plus en plus volontaires pour s'impliquer dans leur organisation ou pour les accueillir dans leurs milieux.

4.2 Collaboration et échange de connaissances entre les différents acteurs agissant pour contrer la maltraitance envers les aînés

Au niveau provincial autant que régional, des initiatives ont été développées pour assurer le transfert des connaissances entre les différents acteurs actifs contre la maltraitance. Le déploiement par le CSSS Cavendish²² d'une formation dédiée aux intervenants du RSSS a amené certains coordonnateurs à développer des alternatives afin d'assurer la formation d'un plus grand nombre de partenaires. Alors que les coordonnateurs de l'Estrie et de la Capitale-Nationale ont produit un guide de référence et des ateliers d'appropriation pour en assurer la diffusion, celui dédié aux communautés culturelles a collaboré à l'élaboration d'une boîte à outils facilitant l'intervention auprès des aînés d'origine ethnoculturelle victimes de maltraitance.

4.2.1 Séances de formation « Former les formateurs » offertes par le CSSS Cavendish

De février 2011 à mars 2014, le CSSS Cavendish a offert 21 séances de formation « Former les formateurs » auprès de 220 intervenants du RSSS. Dans la plupart des régions, en plus du coordonnateur, deux intervenants par CSSS ont suivi cette formation de quatre jours, et sont devenus des agents multiplicateurs. La formation ainsi offerte s'adressait en premier lieu aux intervenants susceptibles d'entrer en contact avec des personnes vulnérables, le CSSS Cavendish ayant eu le mandat de développer une offre de formation dédiée aux professionnels du RSSS. Toutefois, face au besoin de formation exprimé par un grand nombre d'organismes communautaires et de partenaires multisectoriels, certains CSSS ont pris l'initiative de leur proposer de participer à ces formations. Dans certains cas, ces partenaires ont été intégrés à des séances de formation réservés aux intervenants du RSSS, alors que, dans d'autres, à partir d'un budget spécial attribué par l'ASSS, de nouvelles formules axées davantage sur le repérage et la référence ont été proposées. En l'absence d'une stratégie de formation des groupes communautaires accompagnée d'un budget spécial du SA-Famille, une préoccupation est apparue quant aux inégalités susceptibles de se créer entre les différents organismes et les régions à ce sujet.

Sur la période observée, le déploiement de cette formation par des formateurs locaux a été très inégal entre les différents territoires de CSSS. Certains territoires ont été confrontés à un ralentissement en raison, entre autres :

- de sa non-priorisation par l'organisation;
- du départ de certains formateurs;
- de la difficulté pour les établissements de libérer un intervenant;
- de la réduction des budgets de formation;

²² Grâce à la création de la Pratique de pointe pour contrer la maltraitance envers les aînés et de la Ligne Aide Abus Aînés, et à la présence du Centre de recherche et d'expertise en gérontologie sociale, le CSSS Cavendish – Centre affilié universitaire a développé une expertise par rapport à la maltraitance envers les aînés.

- du manque d'intérêt de certains gestionnaires et partenaires;
- de l'absence d'un plan de déploiement;
- de la présence d'un sentiment d'incompétence chez les formateurs.

Cette situation a mené à la nécessité pour les coordonnateurs de se tourner vers d'autres solutions pour assurer la formation de leurs partenaires.

4.2.2 Développement d'alternatives à la formation offerte par le CSSS Cavendish

En raison de l'étendue du territoire à couvrir et des besoins grandissants en matière de formation, certains coordonnateurs ont développé leur propre offre de formation régionale. Les avenues privilégiées ont été la formation de formateurs locaux par des formateurs régionaux et le transfert de la responsabilité de l'organisation des formations à un centre régional de formation.

- Dans la région de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, une formatrice régionale, occupant un poste de cadre dans un CSSS et ayant suivi la formation du CSSS Cavendish, a été désignée pour former des agents multiplicateurs dans les CSSS et les tables locales multisectorielles.
- À la suite d'une entente entre le Centre d'animation, de formation et d'accompagnement de l'Abitibi-Témiscamingue (CAFA), l'ASSS et les CSSS de la région, un formateur régional relié au CAFA a été formé par le CSSS Cavendish. L'ASSS a assumé les frais de formation du formateur, les CSSS ont payé le CAFA pour la tenue de deux jours de formation dans leur milieu, et le CAFA s'est engagé à répondre aux besoins de la région.
- En Montérégie, à partir de 2015-2016, deux super-formatrices régionales prendront la relève du CSSS Cavendish afin d'assurer la formation d'un plus grand nombre de formateurs locaux et de répondre aux besoins exprimés par les gestionnaires de CSSS. Ces super-formatrices, intervenantes formées par le CSSS Cavendish et ayant déjà donné plusieurs séances de formation dans leurs CSSS respectifs, seront ici rattachées à l'ASSS et offriront une formation de trois jours.
- Le coordonnateur dédié aux Premières Nations a développé en février 2013 un projet en lien avec l'adaptation et la diffusion de la formation « Dépistage et intervention » du CSSS Cavendish dans le but de faciliter la détection et l'intervention auprès des communautés autochtones, et de donner un vocabulaire commun aux partenaires. En raison de leur expertise au niveau du contenu, un partenariat a été développé avec les formatrices du CSSS Cavendish pour le développement et la diffusion des premières séances de formation. Le budget obtenu du programme QADA permettra quant à lui de couvrir les frais de déplacement et d'hébergement pour la formation de deux jours d'une personne par communauté, qui deviendra par la suite un agent multiplicateur, en collaboration avec le coordonnateur.

4.2.3 Ateliers d'appropriation du Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées

En 2011, les coordonnateurs de la Capitale-Nationale et de l'Estrie ont pris l'initiative d'élaborer un guide de référence pour contrer la maltraitance envers les aînés, en se basant sur les principaux enjeux identifiés dans leurs milieux respectifs. Initialement à partir d'un budget accordé par l'ASSS de l'Estrie, plus d'une cinquantaine de collaborateurs ont participé à

l'élaboration, à la validation et à la bonification de ce guide. De par la présentation d'un continuum de services basé sur 23 rôles spécifiques, cet outil d'autoformation²³, publié en novembre 2013, s'adressait à 17 organismes œuvrant dans les réseaux locaux de services et à 20 groupes d'intervenants concernés par la prévention, le repérage, l'intervention ou la coordination en matière de maltraitance. Il a aussi été essentiel au développement d'une concertation régionale, puisqu'il a permis entre autres de distinguer les rôles des principaux partenaires et les lieux de référence, base solide pour le développement de protocoles de collaboration et d'une trajectoire de services.

En 2014-2015, afin de répondre aux besoins de formation, le SA-Famille a développé une stratégie nationale de diffusion basée sur des séminaires web et des ateliers d'appropriation. Trois principaux canevas d'animation ont été développés, de 3 h 30 chacun, dédiés aux intervenants, aux gestionnaires d'établissements du RSSS, et aux partenaires multisectoriels et bénévoles. Ces ateliers ont présenté une grande capacité d'adaptation aux besoins des clientèles ciblées, des canevas allégés, de 60 ou 90 minutes, ayant été développés en collaboration avec, entre autres, le service de police, les intervenants municipaux, les médecins et les infirmières. En plus d'une base commune de connaissances, ces différents canevas ont présenté des études de cas permettant d'expérimenter des rôles adaptés à la réalité de chaque type d'intervenant. En 2015, les coordonnateurs de l'Estrie et de la Capitale-Nationale ont obtenu un mandat provincial à raison de deux jours par semaine pour accompagner l'équipe de coordonnateurs dans le développement de leur plan de diffusion régional, et pour former les partenaires et formateurs locaux qui animeront ces séances. Notons que le CSSS Cavendish a intégré dans son matériel de formation cinq nouvelles diapositives en lien avec le *Guide de référence* afin que les régions qui utilisent davantage cette formation pour former leurs intervenants puissent aussi s'approprier ce guide.

4.2.4 Élaboration de la Boîte à outils pour faciliter l'intervention en contexte de maltraitance envers les personnes âgées des communautés culturelles

Un sondage réalisé auprès d'intervenants de CSSS, qui a mis en évidence leur inconfort à œuvrer auprès des aînés d'origine ethnoculturelle, s'est retrouvé à la base de l'initiative prise par le comité d'implantation stratégique d'élaborer une boîte à outils électronique. Cette boîte était destinée à soutenir ces intervenants afin de favoriser une intervention efficace auprès de ces aînés, et ainsi favoriser la création d'un lien de confiance. Une section importante de cette boîte à outils²⁴ a donc été consacrée à la connaissance des trente communautés culturelles les plus présentes au Québec, notamment l'histoire de leur arrivée, le contexte des vagues d'immigration, leur emplacement, leur langue et leur religion.

²³ Ce guide, divisé en huit sections, est basé sur les besoins de connaissance des intervenants, soit reconnaître la maltraitance, prévenir et repérer les situations de maltraitance, intervenir, coordonner les organisations, coordonner les intervenants, connaître les mesures légales et juridiques et présenter des pistes de solution.

²⁴ Cette boîte à outils est composée de sept sections :

- concepts, approches, principes directeurs et facteurs de risque relatifs à la maltraitance et à l'interculturel;
- parcours migratoire et statuts d'immigration;
- aspects légaux dont il faut tenir compte face à la maltraitance en contexte interculturel;
- connaissance des communautés les plus présentes au Québec chez les personnes âgées de 65 ans et plus;
- cas cliniques;
- formations offertes par les divers partenaires provinciaux;
- ressources et partenaires-clés provinciaux en matière de maltraitance en contexte ethnoculturel.

Par la recherche de solutions pour bonifier les services et l'intervention auprès des communautés culturelles, cette boîte à outils visait d'une part à sensibiliser les intervenants à une approche interculturelle en contexte de maltraitance et, d'autre part, à les outiller pour qu'ils soient en mesure d'intervenir en fonction de leurs rôles et de leurs responsabilités. En 2014-2015, une première version de cette boîte à outils a été présentée aux régions ayant des communautés culturelles sur leur territoire, aux partenaires du comité d'implantation stratégique, à la *Chaire* et au CSSS Cavendish en raison de leur expertise sur les concepts de maltraitance, de même qu'au CSSS de la Montagne pour son expertise sur les dimensions interculturelles. Une démarche de formation a aussi été prévue pour les intervenants en CSSS et, ensuite, pour les organismes communautaires. Cette formation, qui sera offerte conjointement par le CSSS Cavendish et le CSSS de la Montagne à la suite de l'obtention d'un financement de la part du SA-Famille, a pour objectif de développer le confort des intervenants face à l'intervention, d'approfondir leur connaissance des communautés et de favoriser leur application du concept de bienveillance.

4.3 Concertation entre les différents intervenants afin de mieux prévenir, dépister et intervenir pour contrer la maltraitance envers les aînés

La réalisation du troisième objectif visait à favoriser la concertation entre les différents intervenants afin de mieux prévenir, dépister et intervenir pour contrer la maltraitance. Elle a nécessité, de la part des coordonnateurs et de leurs partenaires, la mise en place d'une structure de concertation régionale dédiée à la maltraitance, le développement de protocoles de collaboration et l'élaboration d'une trajectoire de services.

4.3.1 Mise en place d'une structure de concertation régionale dédiée à la maltraitance

Lors de l'implantation de cette mesure, grâce à l'implication du RSSS et à la présence d'une table régionale dédiée à la maltraitance, certaines régions étaient plus organisées que d'autres en matière de concertation pour lutter contre ce phénomène. Même si le SA-Famille suggérait de mettre en place une telle instance, pour les onze régions n'en disposant pas, le coordonnateur n'a pas imposé cette structure, mais a plutôt opté pour une collaboration étroite avec les milieux locaux afin qu'elle reflète leur volonté et qu'elle soit porteuse de solutions pour l'avenir. Ainsi, la première étape a consisté à faire naître dans la communauté une préoccupation par rapport à cette problématique, afin que se développe graduellement un intérêt à s'impliquer dans ce processus. Une réflexion a par la suite été entamée avec les partenaires en lien avec le développement d'une structure de concertation répondant à leurs besoins et correspondant à leur vision commune. Puisque ce n'est qu'à la suite de l'adhésion volontaire d'un groupe d'acteurs à un processus de coordination qu'un engagement formel peut être contracté pour l'atteinte d'un objectif commun, la mise en place d'une structure de concertation devait précéder le développement de partenariats²⁵.

De 2010 à 2015, des instances régionales dédiées à la maltraitance ont été mises en place en Outaouais, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et en Montérégie. Dans les régions de Lanaudière, de l'Abitibi-Témiscamingue et de Montréal, les partenaires avaient exprimé des besoins en lien avec la création de mécanismes fonctionnels entre les instances locales et régionales traitant de la maltraitance. Enfin, au 1^{er} avril 2015, cinq régions n'avaient entrepris aucune démarche liée à

²⁵ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2013). *Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées*, Gouvernement du Québec, p. 174.

la mise en place d'une telle instance : le Bas-Saint-Laurent, la Côte-Nord, le Nord-du-Québec, la Chaudière-Appalaches et le Nunavik (tableau 1).

Tableau 1
Situation des régions sociosanitaires en lien avec la présence ou non d'une instance régionale de concertation dédiée à la maltraitance

	Régions sociosanitaires
Présence d'une table régionale de concertation dédiée à la maltraitance avant l'implantation d'un coordonnateur régional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capitale-Nationale ▪ Mauricie et Centre-du-Québec ▪ Estrie ▪ Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine ▪ Laval ▪ Laurentides
Présence d'une table régionale de concertation dédiée à la maltraitance mise en place par le coordonnateur régional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Outaouais ▪ Saguenay-Lac-Saint-Jean ▪ Montérégie
En processus de mise sur pied d'une table régionale de concertation dédiée à la maltraitance par le coordonnateur régional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lanaudière ▪ Abitibi-Témiscamingue ▪ Montréal
Absence d'une table régionale de concertation dédiée à la maltraitance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bas-Saint-Laurent ▪ Côte-Nord ▪ Nord-du-Québec ▪ Chaudière-Appalaches ▪ Nunavik

Malgré la mise en place d'une instance dédiée à la maltraitance dans plusieurs régions, certaines contraintes ont nui à l'efficacité des mécanismes de concertation développés par les partenaires. D'abord, certaines tables locales ou régionales d'aînés travaillant déjà sur cette problématique se sont montrées réticentes face à l'apparition d'une nouvelle instance, ce qui complique la création de mécanismes de collaboration. De plus, en raison d'un important roulement des membres de ces instances et d'une diminution de l'intérêt à y participer, certains coordonnateurs ont fait face à une remise en question de ces tables dédiées à la maltraitance. Par ailleurs, certains partenaires impliqués dans les instances locales de concertation ne présentaient pas la même vision quant au mandat que devait jouer la table. Les tables locales en maltraitance ont généralement disposé de deux mandats complémentaires, soit un en lien avec la promotion et la prévention de la maltraitance, et un autre en lien avec l'aspect clinique et l'intervention auprès des victimes. Ainsi, certains souhaitaient se concentrer sur un mandat et déléguer l'autre à une autre instance, ce qui aurait occasionné une difficulté supplémentaire pour établir un continuum de services. Dans certaines régions, le coordonnateur a aussi été confronté à la présence de multiples réalités locales en matière de concertation et, donc, à la nécessité de tenir compte de ces particularités et de respecter la façon de travailler propre à chaque territoire dans le développement d'approches et d'actions particulières. Des lacunes ont aussi été observées sur la transmission de l'information de l'instance régionale vers les comités locaux, certaines orientations prises par le régional n'ayant ainsi pas fait l'objet d'une appropriation adéquate par les comités locaux.

Certains coordonnateurs ont eu de la difficulté à tenir des rencontres régionales permettant aux partenaires de se rencontrer et d'échanger sur une base régulière en raison de l'étendue du territoire, du nombre important de partenaires à intégrer à la démarche et de la difficulté d'accès à certaines communautés. Dans bien des cas, le budget mis à leur disposition pour assurer leurs déplacements et ceux de leurs partenaires s'est avéré insuffisant. De plus, le milieu communautaire jouant un rôle central dans ces instances, la limitation de ses moyens matériels, financiers et humains a nécessairement eu un impact sur les projets développés. Malgré son désir de s'impliquer davantage, les efforts consacrés à la réalisation du plan d'action régional ont nui à sa capacité de développer des projets en lien avec sa mission initiale. Afin de stimuler et de maintenir son implication, une forme de reconnaissance pour le temps et l'énergie consacrés à la maltraitance et une compensation financière pour les dépenses encourues pourraient être une avenue à privilégier. Enfin, certaines inquiétudes ont été soulevées par rapport à la réorganisation du RSSS annoncée à l'automne 2014, en raison de l'impact qu'elle pourrait avoir sur la disponibilité des intervenants du RSSS à participer à ces instances et, ainsi, sur la poursuite des projets et des protocoles nécessitant leur collaboration. Dans un contexte de réorganisation où les intervenants œuvrant auprès des aînés sont déjà surchargés, la priorisation de la maltraitance pourra difficilement être maintenue.

4.3.2 Développement de protocoles de collaboration entre partenaires

Sur la base du *Guide de référence*, la majorité des instances de concertation ont lancé la mise en place de protocoles de collaboration afin d'établir les rôles, les responsabilités et les engagements de chacun par rapport aux situations de maltraitance. Le développement de ces protocoles visait à répondre à un besoin exprimé par les intervenants sur la nécessité de disposer de balises claires lors d'interventions multisectorielles et d'introduire de la souplesse dans les façons de faire de chaque organisation. Dans certains cas, des ententes formelles ou informelles ont été conclues, par exemple entre le RSSS et les caisses populaires, ou entre le RSSS et des organismes communautaires, ce qui facilite d'une part le dépistage de situations problématiques et, d'autre part, l'intervention pour mettre fin à une telle situation. L'objectif de ces ententes était d'identifier à l'intérieur de chaque organisation un répondant dédié à la maltraitance afin de faciliter leurs liens et de réduire les délais d'intervention.

Au départ, une certaine méconnaissance existait quant aux rôles joués par les autres organisations et quant à la porte d'entrée des services. Des inquiétudes avaient aussi été soulevées par rapport à certains bénévoles qui tendent parfois à intervenir auprès d'une victime alors que cette intervention devrait être réalisée par un intervenant du RSSS. Le rôle des organismes communautaires devait donc être clarifié, d'abord par rapport à la victime pour assurer le respect de ses droits, mais aussi par rapport aux autres organisations afin d'améliorer leur collaboration et d'intervenir plus efficacement auprès des victimes. Rappelons qu'en raison de sa plus grande présence dans les domiciles, le milieu communautaire était chargé de repérer les situations de maltraitance et de référer les victimes au RSSS, alors que les CSSS étaient responsables d'effectuer le suivi de la prise en charge de ces cas. Afin de soutenir le milieu communautaire, certaines régions ont travaillé à mettre sur pied une cellule de bénévoles spécialisés en matière de lutte à la maltraitance et à informer les bénévoles sur les ressources disponibles en cas de besoin.

4.3.3 Élaboration d'une trajectoire de services pour les cas de maltraitance

La mise en place de protocoles de collaboration constitue un préalable à l'élaboration, par les instances de concertation, d'une trajectoire de services permettant d'intervenir efficacement

auprès des victimes de maltraitance. La plupart des régions devront poursuivre les travaux amorcés à cet effet afin d'uniformiser les pratiques et d'y intégrer l'ensemble de leurs partenaires. Pour assurer l'efficacité du continuum de services et la cohésion de cette démarche, les trajectoires élaborées autant pour la prise en charge des cas dans le RSSS que pour le repérage des situations de maltraitance par les organismes communautaires et les partenaires multisectoriels devront être mises en commun.

De nombreuses contraintes et l'absence de certains services ont eu pour effet de freiner les travaux liés à ce processus. D'abord, l'intervention en contexte de maltraitance est caractérisée par une certaine complexité, plusieurs actions devant être réalisées avant que puisse être mis un terme à la situation, et ces démarches peuvent alors s'étaler sur plusieurs années. Dans un contexte où les ressources sont limitées et où de nombreux problèmes affectent les aînés, les intervenants se retrouvent bien souvent débordés face à ces situations, et les établissements du RSSS doivent alors gérer leur personnel de façon à assurer en priorité la sécurité des victimes. De plus, les cas de maltraitance impliquant l'intervention de plusieurs secteurs, la mise en place de mécanismes efficaces est nécessaire afin d'assurer la prise en charge des dossiers jusqu'à ce que la situation soit réglée dans un délai approprié. Les milieux locaux étant de plus en plus sensibilisés à la maltraitance, de nombreuses initiatives ont émergé ces dernières années en vue d'offrir aux victimes les ressources et services nécessaires pour mettre fin à une telle situation. Bien que la mise en place d'une structure de concertation ait pu contribuer à coordonner ces multiples initiatives, plusieurs ressources continuent d'offrir des services similaires, ce qui crée une certaine confusion pour les aînés qui cherchent à obtenir de l'aide, d'autant plus qu'ils ne connaissent pas suffisamment les ressources mis à leur disposition. Pour pallier cette situation, qui tend à nuire à la cohérence de la trajectoire de services, le mandat de chaque ressource devra être clarifié et, au lieu de privilégier la multiplication des initiatives, la mise en place d'une structure commune et solide des services devra être priorisée.

Les intervenants ont parfois été confrontés à un dilemme entre la nécessité de respecter le désir des victimes de ne pas porter plainte et celle d'assurer leur sécurité. D'une part, l'intervenant, qui doit avant tout tenir compte de l'aptitude de la victime à prendre une décision pour elle-même, se retrouve dans l'obligation de faire une gestion des risques et d'évaluer si toutes les actions qu'il pourrait effectuer dans le respect de la victime ont été réalisées. Dans ce contexte, la mise en place d'une équipe multisectorielle permettrait d'éviter que le fardeau d'une telle situation repose sur un seul intervenant, et de confronter les différents points de vue afin d'agir dans le meilleur intérêt de la personne. D'autre part, la victime se retrouve bien souvent à devoir faire un choix entre la poursuite ou la dénonciation de cette situation, celle-ci pouvant mener à la perte de son filet social et à de l'isolement. Les actions de l'intervenant s'avèrent alors limitées par son devoir de respecter la confidentialité de la victime et par la réticence de celle-ci à porter plainte pour un acte commis par un membre de sa famille, en raison d'un état de dépendance envers ses proches et de la peur de l'intimidation, des représailles, des poursuites judiciaires et des sanctions juridiques. L'accompagnement de la personne dans le cadre de ses démarches acquiert alors toute son importance, puisque le développement d'un lien de confiance entre l'intervenant et la victime assure un suivi minimal et une intervention en cas de danger.

Enfin, bien que l'offre de services soit généralement complète (malgré la nécessité de consolider les liens entre certains d'entre eux), un besoin en services spécialisés a été identifié pour les victimes de maltraitance, tels que :

- des ressources d'hébergement pour accueillir les femmes et les personnes d'origine ethnoculturelle;

- des centres d'urgence pour sortir les victimes de leurs milieux de vie sans les intégrer au RSSS;
- des ressources pour les personnes allophones;
- des bénévoles spécialisés dans l'accompagnement des victimes;
- des ressources pour prévenir l'épuisement des proches aidants;
- des travailleurs de milieu pour faciliter le repérage auprès des personnes vulnérables et isolées.

De plus, les Premières Nations ne sont pas toujours bien desservies par les ressources et services existants, leur accès dépendant des relations qu'entretiennent les ASSS avec ces communautés et des mécanismes mis en place pour assurer les liens entre les services qui sont de la responsabilité du fédéral ou du provincial.

4.4 Perspectives pour 2015-2017

La reconduction du PAM jusqu'en 2017 a nécessité de la part des coordonnateurs l'actualisation de leurs plans d'action prévus alors jusqu'en 2015. Leur principal objectif est de consolider et d'intensifier la concertation entre les partenaires, la mobilisation du milieu, le développement d'initiatives régionales, l'intervention auprès des victimes et le transfert de connaissances par des séances de formation ou de sensibilisation. Plus précisément, d'après les plans de travail 2015-2016 élaborés par chacun des coordonnateurs, l'accent sera mis sur la réalisation de six actions principales :

- poursuivre l'implication du coordonnateur dans les rencontres et les projets développés par les instances locales et régionales de concertation;
- organiser des activités de sensibilisation, et tout particulièrement la tenue annuelle de la Campagne du ruban mauve, en lien avec la *Journée mondiale de lutte contre la maltraitance envers les personnes âgées*;
- développer une offre de formation pour les intervenants du RSSS, les partenaires multisectoriels et les organismes communautaires;
- diffuser le *Guide de référence* et organiser des ateliers d'appropriation;
- mettre à jour le portrait régional et le répertoire des ressources et des services en maltraitance;
- développer des mécanismes de concertation et d'intervention, notamment entre les différents partenaires gouvernementaux (ministères et organismes), qui permettent la prise en charge rapide des situations de maltraitance.

CONCLUSION

L'élaboration du PAM a été basée, d'une part, sur deux caractéristiques inhérentes au phénomène de la maltraitance, soit sa méconnaissance et sa complexité, et d'autre part, sur la nécessité de renforcer le continuum de services en prévention, en dépistage et en intervention. La mise en place d'une équipe de coordonnateurs spécialisés en matière de maltraitance envers les aînés a constitué la pierre d'assise du PAM, car elle a agi sur ces trois aspects par :

- la réalisation de biens livrables qui tiennent compte de l'expertise de chacun des partenaires régionaux et de leurs besoins pour contrer la maltraitance;
- le déploiement d'activités de sensibilisation pour faire connaître les ressources et services mis à la disposition des aînés, illustrer des situations de maltraitance, et offrir à la population des lieux de rencontre, de partage d'opinions et de mobilisation;
- le déploiement d'ateliers de formation assurant le transfert des connaissances entre les différents acteurs de la lutte à la maltraitance;
- l'élaboration d'outils et de guides pour augmenter l'efficacité des interventions menées auprès des aînés;
- la mise en place d'instances de concertation dédiées à la maltraitance, et reflétant la volonté et les besoins des milieux locaux;
- le développement de protocoles de collaboration établissant les rôles, les responsabilités et les engagements de chacun des partenaires;
- l'élaboration d'une trajectoire de services susceptibles d'intervenir efficacement auprès des victimes de maltraitance.

Le niveau d'atteinte des principaux objectifs inscrits au plan d'action de chacune des régions a varié en fonction du niveau d'avancement de la structure de concertation et de la nature des objectifs fixés. Au 1^{er} avril 2015, plusieurs régions en étaient à l'étape de l'implantation des structures pour assurer une coordination régionale efficace et de la consolidation des processus de concertation. Leur objectif était alors de susciter l'adhésion des partenaires à cette structure et de leur faire prendre conscience de la nécessité d'agir, afin de faciliter par la suite le développement de projets visant à contrer la maltraitance. Les travaux en lien avec le développement de mécanismes de collaboration et l'élaboration d'une trajectoire de services devront par la suite être consolidés.

Près de cinq ans après la mise en place de cette équipe, de nombreux effets positifs ont pu être observés dans les différents territoires :

- la valorisation du travail d'équipe et de la pratique multisectorielle;
- le renforcement des liens entre les partenaires;
- le développement d'un sentiment d'appartenance envers les instances de concertation;
- l'intérêt pour le développement de projets communs;
- une plus grande diffusion de l'information.

En plus d'avoir contribué à « mettre la table » en vue du déploiement des structures de concertation régionale, la présence d'un coordonnateur a eu pour effet de concrétiser l'intérêt que les partenaires éprouvaient pour la problématique de la maltraitance, d'enrichir le travail amorcé et de donner un élan supplémentaire aux initiatives locales. Cette équipe a aussi facilité la concertation et le partenariat entre les différents acteurs institutionnels, communautaires ou privés, remplissant ainsi le mandat qui lui avait été attribué. Cette fonction de coordination régionale devrait être maintenue et priorisée par le SA-Famille jusqu'à l'atteinte d'une certaine autonomie de la part du RSSS et de ses partenaires multisectoriels, l'objectif étant d'assurer la pérennité des actions entreprises par les coordonnateurs.

BIBLIOGRAPHIE

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2011). *Guide d'implantation – Coordonnateurs régionaux spécialisés en matière de maltraitance envers les personnes âgées*, 42 p.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2010). *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2010-2015*, Gouvernement du Québec, 82 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2013). *Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées*, Gouvernement du Québec, 441 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2005). *Plan d'action 2005-2010 sur les services aux aînés en perte d'autonomie : un défi de solidarité*, Gouvernement du Québec, 51 p.