

Paris, le 24 septembre 2024

**Groupe de Travail  
« Mesurer et comprendre la maltraitance des personnes vulnérables »**

**Compte rendu de la 6eme réunion du 24 septembre 2024**

Présidente : Geneviève Gueydan (IGAS)

Rapporteurs : Valérie Carrasco (SSM-SI)  
Yara Makdessi (SSM Justice)  
Olivier Léon (SSM Santé)  
Valérie Darriau (SSM Santé)

Représentants du secrétariat général du CNIS :  
Sylvie Blanc, responsable du Pôle social/travail  
François Guillaumat-Tailliet, Secrétaire Général Adjoint

Destinataires : les membres du groupe de travail

---

## Ordre du jour

### **Échanges sur les dispositifs d'observation**

#### **Introduction**

*Geneviève Gueydan*

**1. Bref rappel des séances précédentes et prochaines étapes des travaux du GT**

*Valérie Carrasco et Yara Makdessi*

**2. Premiers échanges sur la notion de dispositif d'observation**

*Valérie Ulrich et Adrien Papuchon*

Présentation d'exemples dont l'observatoire national du suicide

Echanges sur d'autres exemples connus des membres du GT

**3. Echanges avec le GT**

Fonctions possibles d'un dispositif d'observation (mise en commun des données et promotion de la production de données, analyse et diffusion de données, veille ...) et les schémas possibles de gouvernance (composition et rôle de l'instance de pilotage, portage technique, moyens ...)

---

#### **Participants**

Geneviève Gueydan, présidente du GT, IGAS

Julie Labarthe SD Observation Solidarités DREES

Valérie Dariau, DREES

Martine D'Halluin DGCS

Valérie Ulrich, OFDT

Adrien Papuchon, responsable mission Recherche, pilote Observatoire national du suicide

Emmanuel Gagneux, DGA 77, président ANDASS

Marion Cerisuela, observatoire national protection enfance

David Pioli, UNAF

François Eisinger, médecin, haut conseil de la santé publique

Véronique Ghadi, directrice adjointe inspection ARS Occitanie a participé aux travaux de la mission nationale de lutte contre la maltraitance

Amandine Lebugle, responsable Samu social Paris

Benoit Hervé, directeur activité Armée du Salut

Catherine Quantin, membre ONS, projet européen population vulnérable enfants victimes de maltraitance

Emmanuel Rusch, médecin santé publique

Pierre Czernichow, Alma 76-27

Jean-Bernard Hervé, Armée du Salut  
Yara Makdessi SSM Justice  
Valérie Carrasco SSM SI  
Olivier Léon DGCL  
Sylvie Blanc, SG CNIS  
François Guillaumat Taillet, SG CNIS

---

## Introduction

- La première phase des travaux du GT s'est achevée. Elle a permis d'examiner les sources potentielles, d'avoir des échanges durant les différentes séances de travail qui ont été très riches. Les fiches sources proposées permettront de compléter les éventuels manques.
- Avec la séance de ce jour, démarrage d'une nouvelle phase après les réunions thématiques. Les notions de dispositif d'observation seront analysées à travers plusieurs exemples dont l'Observatoire national du suicide. Par la suite, sera amorcée la préparation de la rédaction du rapport.
- Le calendrier étant trop ambitieux au départ, une proposition de réajustement et de prolongation des travaux sur 2025 est précisée en séance (voir *infra*).

### Rappels.

- Pour les personnes qui ne l'auraient pas encore fait et qui souhaitent contribuer aux fiches sources, il convient de les adresser par mail aux rapporteurs du GT.
- Information sur le site ONPE : chiffres protection enfance et violences intrafamiliales et leur documentation. [La protection de l'enfance - ONPE \(france-enfance-protégée.fr\)](https://france-enfance-protégée.fr)

## 1. Bref rappel des séances précédentes et prochaines étapes des travaux du GT

Rappel du mandat du groupe : état des lieux, appropriation vocabulaire commun et recommandation sur l'amélioration du dispositif d'observations.

Première **réunion de lancement en février 2024** : présentation du mandat du GT, du champ des travaux, proposition d'une organisation et d'une méthode de travail ainsi que d'un calendrier. Une approche populationnelle a été présentée et discutée (mineurs, personnes âgées, personnes en situation de handicap, autres adultes vulnérables). Chaque réunion du GT est consacrée à une sous-population.

### Réunion du 4 avril : les personnes mineures.

7 présentations :

- Sources statistiques des services statistiques ministériels des 3 rapporteurs (SSER, SSMSI, DREES)
- , dispositif Olinpe (Drees),
- Chiffrer la maltraitance des mineurs (ONPE)
- Les parcours institutionnels des enfants placés (Isabelle Frechon)
- enquêtes de climat scolaire et victimation (Depp).

Parallèlement aux réunions du GT, audition de Catherine Quantin (CHU) sur l’algorithme de repérage des situations dans les dossiers médicaux (validation nationale en cours, méthode retenue dans le projet européen qui démarre en janvier 2025).

#### **Réunion du 14 mai : les personnes handicapées.**

D’abord, retour sur la réunion précédente avec des compléments (projet de rapport sur le repérage des maltraitances dans les modes de garde de la petite enfance confié à Florence Dabin, Violaine Blain),

Puis, 3 présentations :

- données sur la maltraitance dans les enquêtes de la DREES (Autonomie, VRS thématique 2023, présentation du module GALI),
- mode de recueil et traitement des signalements sur les adultes vulnérables (création d’un portail DGCS-DNUM)
- méthode de traitement des signalements dans les ARS (V Ghadi et Samantha Dodard).

#### **Réunion du 11 juin : Personnes âgées :**

3 présentations :

- âgisme et amélioration du dispositif d’observation (JP. Viquant),
- une approche de comparaison internationale (C. Mikton),
- rôle et compétences du juge des tutelles en matière de protection des adultes vulnérables (P. Valois, juge des tutelles).

#### **Réunion du 4 juillet : autres adultes vulnérables**

4 présentations :

- l’expérience de l’Observatoire du Samu Social de Paris concernant les études et enquêtes auprès des sans-abri (Amandine Lebugle, observatoire du Samu social de Paris)
- enquête Sans-domicile de l’Insee (T. Lellouch, Insee)
- Mieux connaître le terrain des maltraitances : constats du contrôleur général des lieux de privation de liberté, outils d’aide à la prévention et au repérage des situations de maltraitance (Maud Hoestlandt, CGLPL)
- outils d’aide à la prévention et au repérage des situations de maltraitance élaborés par la HAS (Manuela Cheviot et Marie-José Choquet, HAS ( guide repérage des maltraitances à domicile en direction de certains publics adultes et guide de la bientraitance en établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux)

#### Constats de base suite à ces réunions :

- Pluralité, éclatement et hétérogénéité des sources
- Caractère parcellaire du champ couvert
- Des pistes d’appui pour progresser (en particulier introduction de questions sur la maltraitance dans de grandes enquêtes cf VRS, autonomie, personnes sans domicile)

#### **Calendrier modifié de la suite des travaux**

24 septembre 2024 : réflexions sur les dispositifs d’observation

21 novembre 2024 : présentation et échanges sur premiers constats et recommandations

21 janvier 2025 : proposition de plan détaillé du rapport

Mars 2025 (date à venir) : présentation et échanges sur le rapport

Juin 2025 : présentation des travaux au CNIS (commission Démographie et questions sociale)

## 2. Présentations d'exemples de dispositifs d'observation (ONS, OFDT)

### **Valérie Ullrich**

L'Observatoire National du Suicide (ONS) a été créé en 2013, en réponse à la demande de la communauté médicale.

En 1993, le conseil économique, social et environnemental (CESE) avait émis un avis recommandant la création d'un observatoire du suicide, porté par Michel Debout, Pr de médecine légale. En 2011, l'appel des 44 (chercheurs et professionnels de santé) dans Libération pour réclamer à nouveau la création d'un observatoire aboutit à une nouvelle saisine du CESE qui publie un nouvel avis le 12 février 2013 recommandant la création d'un observatoire du suicide. Marisol Touraine annonce alors la création de l'observatoire national du suicide (ONS) rattaché à la DREES.

Les principaux arguments avancés pour la création d'un observatoire du suicide sont les suivants

- Taux de suicide en France supérieur à celui de ses voisins européens, qui constitue un vrai problème de santé publique, du fait d'une mortalité évitable par la mise en place d'une politique de prévention
- La prévention du suicide implique de mieux connaître le phénomène du suicide et des tentatives de suicide, et donc d'améliorer les systèmes d'information ; à l'époque, la connaissance des décès liés aux suicides arrivait en effet très tardivement et les tentatives de suicide étaient mal connues car mal couvertes par la Statistique publique.

L'observatoire est effectivement créé en septembre 2013 pour 5 ans, par un décret et des arrêtés. Il est implanté de façon transversale entre 2 sous-directions de la DREES, mais sans moyens supplémentaires. Les ressources ont été prélevées sur la MIRE, le BESP et le BES. Faute de moyens supplémentaires, la mission recherche de la Drees (MIRE) a alors décidé de consacrer un appel à recherche sur deux au suicide.

Il a été décidé d'adopter un mode de fonctionnement très souple, s'appuyant sur une organisation autour de 3 structures : une assemblée plénière réunissant tous les membres (environ 50 personnes) et deux GT, l'un consacré à la recherche et l'autre à l'amélioration des données statistiques.

L'observatoire ne bénéficie d'aucun personnel dédié à temps plein et est piloté par une petite équipe. L'observatoire est composé de représentants de 7 ministères, d'experts et de chercheurs de différentes disciplines (psychiatres, épidémiologistes, sociologues, psychologues), de représentants d'associations, d'ARS, du CépiDC, de SPF, ....

Il produit environ un rapport tous les deux ans, assez volumineux, constitué d'une synthèse, de dossiers consacrés à une thématique différente pour chaque rapport, et d'une dizaine de fiches statistiques sur les conduites suicidaires.

Les principales difficultés rencontrées étaient liées au peu d'expertise de la DREES sur ce sujet au départ et à une méfiance vis-à-vis de la capacité d'une direction technique du ministère à se rapprocher du terrain et à assurer l'indépendance de l'ONS, présidé par la ministre et doté d'aucuns moyens supplémentaires. Il a donc été nécessaire de consacrer beaucoup de temps à l'écoute des experts et au partage d'expérience avec les associations ; Ce travail préparatoire était important car il a permis aux membres du groupe de bien se connaître et d'instaurer un climat de confiance au sein de l'observatoire.

### **Adrien Papuchon**

Le fonctionnement actuel de l'ONS prévoit deux assemblées plénières par an en présentiel, et des réunions des deux GT données-recherche à un rythme variable (en principe deux ou trois par an). En réponse à la volonté de l'ONS de créer une communauté de recherche sur le suicide, il a été créé un GT de jeunes chercheurs, d'horizons et de disciplines très différents. Ce GT très actif se réunit environ 6 fois par an et permet un partage d'expériences entre des chercheurs isolés chacun dans leur domaine. L'organisation, l'animation et le secrétariat sont assurés par trois personnes de la MIRE, deux personnes de la sous-direction « santé » (Bureau état de santé de la population et Bureau des établissements de santé) toutes à temps partiel. S'est ajoutée un collègue de la MREI sur les

comparaisons internationales. Une fonction de veille stratégique est également assurée par la MIRE. Actuellement, le budget de l'ONS est de 200 k€ par an, complété par le financement d'appels à recherche sur le budget DREES (mais le rythme d'1 AR sur 2 consacré au suicide n'a pas été poursuivi). Il est précisé que l'ONS n'a pu assurer ces fonctions que parce qu'il bénéficie des compétences de la MIRE en matière d'animation de la recherche et de suivi des appels à recherche. Les moyens humains consacrés à l'ONS sont difficiles à évaluer, mais peuvent être estimés à environ 2 ETP, répartis sur 9-10 personnes dont les trois quarts sont en CDD, d'où un fort taux de renouvellement de l'équipe qui augmente les difficultés à faire vivre l'observatoire.

#### Questions / réponses :

- ~ Sur la veille stratégique et bibliographique, comment l'imaginer à l'heure de l'IA : interne ou délocalisée ? Une collaboratrice y consacre 2 jours par semaine. La diffusion est large (newsletter) et est rediffusée de façon structurée (par thème) à 700 personnes (abonnés)
- ~ Des personnes concernées ayant fait des TS ou famille sont-elles présentes ou associées à l'observatoire? Comment est-ce vécu ? Des associations sont présentes et actives : elles contribuent beaucoup (notamment ont signalé l'augmentation des appels reçus pendant le COVID). Les personnes directement concernées ne sont pas présentes en tant que telles mais la participation régulière de l'ONS au colloque annuel du GEPS (groupement d'étude et de prévention du suicide) offre aussi l'occasion de les rencontrer. La réception de mails de témoignages au début de la mise en place de l'ONS a été difficile car ce n'était son rôle d'apporter des réponses directes.
- ~ Quelle part entre Sciences humaines et autres sciences dans les équipes de chercheurs ? elles sont dominantes
- ~ Quelles sources statistiques utilise l'Observatoire ? Les causes de décès du CepiDC ; le baromètre santé ; les enquêtes DREES sur la santé mentale ; les sources administratives SNDS. A noter que l'observatoire a œuvré à l'introduction de questions sur le suicide ou la santé mentale dans les enquêtes de la statistique publique, contribuant ainsi à l'élargissement des sources disponibles.
- ~ Frais de fonctionnement ? très limités car les moyens sont pris sur ceux de la DREES (par exemple, le BPC pour l'impression du rapport)
- ~ Quel est le processus de décision concernant les axes de travail de l'ONS ? ce n'est pas simple car l'assemblée plénière ne se réunit que deux fois par an et doit permettre d'échanger sur l'orientation de travaux menés en continu par l'équipe de la DREES ; mais l'équipe de pilotage tient au mieux compte des avis exprimés lors des réunions plénières ou des GT pour élaborer les pistes de travail discutées avec l'ensemble des membres.

#### **ONPES : Julie Labarthe (sous directrice de l'observation et des solidarités - DREES)**

L'ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale), créé en 1998 a eu pour mission de rassembler et diffuser de la connaissance sur la pauvreté (études et données) et de produire chaque année un rapport au gouvernement ; il a particulièrement travaillé sur les publics invisibles. Il a fusionné en 2019 avec le CNLE (conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté<sup>1</sup>) dont la composition a été par ailleurs élargie à une forte représentation des personnes directement concernées (5ème collège). Suite à la fusion, le Conseil Scientifique du CNLE a pris la place de l'ONPES avec une composition élargie (9 chercheurs (économistes, historiens, sociologues, géographes mais aussi des services statistiques, des administrations et des personnes concernées) ; sa mission est de renforcer l'expertise du CNLE à travers une fonction non plus d'observatoire mais de conseil. La DREES assurait le secrétariat de l'ONPES mais avec des moyens propres dans le cadre d'une organisation autonome.. Les travaux du CNLE sont organisés par un secrétariat général adossé à la DGCS (RH) et bénéficient d'un budget d'études (de 400 et 700 k€).

---

<sup>1</sup> créé en 1988 et doté d'une fonction consultative auprès du gouvernement sur les politiques de prévention et lutte contre la pauvreté

**L'ONDPS (Observatoire national de la démographie des professions de santé)** existe depuis le début années 2000 et son objectif était de rassembler de la connaissance. Aujourd'hui, il a un objectif opérationnel, en produisant des travaux sur le nombre et la répartition des professionnels de santé à former par spécialité et en assurant un rôle de conseil au sein du ministère (décliner formations par région) L'observatoire dispose d'un SG rattaché à la DREES mais est indépendant de la DREES et dispose d'un budget de 60 k€. Au fil du temps, la fonction d'observation et de production de connaissance a fini par être en doublon avec les travaux de la DREES, qui a parallèlement développé ses capacités à produire cette connaissance. Un observatoire peut ainsi être utile ponctuellement, pour impulser un dynamisme dans la production de données.

Le « Groupe des producteurs de données sur le handicap » n'est pas un observatoire mais un autre type de système d'observation. Son objectif est de permettre une pluralité d'approches sur le handicap, de faire connaître et de coordonner l'information sur les sources disponibles sur le handicap et de la faire progresser. Suite à une demande du Défenseur des droits et un avis moyen terme du Cnis en 2019, la DREES a créé ce GT en 2020. Il rassemble une grande variété de producteurs de données, SSM (éducation, enseignement supérieur, justice, sécurité intérieure, travail...), Insee, instituts de recherche (Ined, Irdes) et divers administrations ou organismes comme la CNSA, la CNAF, la caisse des dépôts, l'OFDT....

Ses missions sont les suivantes :

- Homogénéiser les notions et combler les manques, notamment par la construction de nouvelles bases statistiques si besoin. Le GT définit un plan d'actions qui a été présenté au CNIS. Il vise à élargir l'appréhension du handicap dans les sources statistiques, notamment par l'introduction d'outils standardisés comme le GALI, qui figure désormais dans le RP et le tronc commun des enquêtes ménages.
- Améliorer la diffusion des données et des études avec notamment l'élaboration d'une cartographie des données sur le handicap et d'une nouvelle publication, le handicap en chiffres (la première édition de 2023 va être augmentée et rééditée en 2024). Il est prévu un rapport tous les 4 à 5 ans.

C'est la DREES qui anime ce GT et en assure le secrétariat (avec des moyens se limitant à une chargée d'étude). L'animation est la plus légère possible. Ce groupe permet d'apporter une plus-value et de faire émerger des sujets qu'aucun des membres seuls n'aurait pu identifier ou traiter lui-même.

Ce groupe des producteurs est une alternative à un observatoire. Il ne réunit que les producteurs de données mais le PPR autonomie est représenté et il n'est pas nécessaire d'élargir davantage ce GT à la recherche qui produit pas mal de son côté. Par ailleurs un des axes du plan d'actions du GT est de faire connaître les données existantes aux chercheurs et d'en faciliter l'accès .

### 3. Amorce de réflexion sur le dispositif d'observation

(PPT, diapositives 17 à 20 présentées par la présidente du GT).

#### **Rappel du Mandat du Cnis qui parle d'un "dispositif d'observation" et d'un "SI" ; deux notions qu'on pourrait définir de la façon suivante :**

**Système d'information :** une organisation des données issues de différentes sources pour gagner en cohérence et lisibilité sur un champ de politique publique, dans le cadre d'un travail partagé entre les différents producteurs de données.

**Dispositif d'observation :** des fonctions qui peuvent dépasser la mise en commun et l'organisation des données / une gouvernance qui peut intégrer l'articulation entre partage de données et connaissances d'une part et conduite d'une politique publique d'autre part.

#### **Les fonctions possibles d'un dispositif d'observation**

- Mise en commun de données : interconnaissance de sources

- Incitation à l'amélioration des sources existantes (voire production de sources complémentaires)
- Diffusion périodique de résultats, mise en lisibilité des données disponibles, communication
- Cadre d'échanges entre producteurs de données, et acteurs concernés : porteurs de politiques publiques, chercheurs, société civile
- Fonction de veille sur études et travaux de recherche

### **Sa gouvernance**

- Portage technique du système d'information
- Cadre de travail partagé entre différents services producteurs de données
- Articulation avec politiques publiques
- Echanger sur les résultats et améliorer la diffusion

### **Une réflexion à mener dans les prochaines séances sur des scénarios gradués**

- Amélioration des sources existantes et création d'éventuels dispositifs complémentaires à partir de l'état des lieux
- Scénarios gradués possibles pour un SI et/ou dispositif d'observation

### Réactions/commentaires :

- Tous les objectifs exposés sont à garder avec un enjeu final d'implication d'ensemble de la société sur ces sujets et un portage des politiques à mettre en œuvre ; cela nécessite une progression graduée et une coordination des remontées de données de différentes sources et de différents échelons géographiques
  - ~ La mise en place des cellules départementales de recueil des signalements est à prendre en compte dans nos réflexions.
  - ~ Il ne faut pas éclater les sujets relatifs aux maltraitances concernant les enfants et les adultes.
  - ~ Il y a une difficulté à pouvoir apparier et partager les données disponibles donc il faut associer tant les acteurs nationaux que locaux dans leur remplissage et leur appropriation.
  - ~ Le portage politique paraît complexe à envisager car les spécificités sont fortes que ce soit territorialement ou sectoriellement ou par public donc ce portage risque d'être difficile à mettre en place et faire consensus.
  - ~ La Conférence nationale de santé s'appuie sur les CRSA et les Conseils territoriaux de santé. Va intégrer la Commission Nationale de Lutte contre maltraitance et promotion Bientraitance. La nouvelle mandature à partir de mars 2025 intégrera des représentants de l'Intérieur, Justice, Santé et Protection de l'Enfance
  - ~ L'ONPE rappelle que son approche n'est pas centrée sur la statistique ; il est composé de 20 personnes de disciplines différentes, dont 2,3 ETP de statisticiens. Il porte une notion d'accompagnement des pratiques professionnelles.
  - ~ Il est important de procéder de façon graduée car, selon les moyens disponibles, il peut être difficile de tenir toutes les fonctions en même temps (V. Ulrich), même si l'OFDT est l'exemple de l'inverse..
  - ~ Il est important de bien faire l'état des lieux sur les manques et limites en termes statistiques, notamment les effets de bord sur les âges, le manque de données sur la maltraitance institutionnelle, et de veiller aux articulations avec l'existant.

**La prochaine réunion aura lieu le jeudi 21 novembre de 9 h 30 à 12 h 30**