

Les EHPAD à l'épreuve de la Démocratie participative

La relation de confiance entre les EHPAD et leurs résidents et familles, et plus largement l'opinion publique, a été profondément marquée par les interdictions et/ou restrictions excessives des visites durant la crise sanitaire et par le scandale dénoncé par le livre les Fossoyeurs.

Parmi les mesures prises par le précédent gouvernement, le **décret du 25 avril 2022 modifiant le Conseil de la Vie Sociale ou CVS**, instance privilégiée de la démocratie participative en secteur médico-social, entrera en application le 1er janvier 2023.

Cette proche échéance d'application nous amène à examiner le fonds et la forme de cette réforme à l'aune de l'esprit de la loi du 2 janvier 2002 pour laquelle le législateur avait voulu reconsidérer une idée, maintes fois reprise, de mettre « l'utilisateur au cœur de l'institution ».

Peut-on espérer, par cette réforme, que le faire ressembler au dire, peut-on espérer un gage de transparence dans la gestion des établissements afin de les prémunir de futurs scandales, d'abus au détriment des personnes accompagnées ?

Est-ce que « le pouvoir d'agir des personnes accompagnées », pointé par Denis Piveteau dans son rapport au gouvernement du 15 février 2022, s'en trouvera renforcé ¹ ?

Sans dispositif d'accompagnement et de formation à l'exercice de la démocratie participative, tant auprès des équipes de professionnels et des usagers, qui plus est, âgés et en perte de capacité, que des nouveaux membres appelés à siéger, il est à craindre que cette réforme censée redonner de l'empowerment aux premiers concernés, n'atteigne pas son objectif.

Qu'est-ce que le CVS ?

Cette instance de consultation est l'un des 7 outils de la loi du 2 Janvier 2002 qui permet à des représentants élus démocratiquement, résidents, familles, personnels et autres membres, de dialoguer et de réfléchir ensemble. Outil de l'intelligence collective au service des personnes accompagnées, richesse potentielle pour les directions qui viennent le consulter sur « toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement »²

Le CVS est d'autant plus pertinent quand les représentants des différents collèges sont porteurs de la parole de leurs membres et qu'ils initient un dialogue entre représentants.

Chaque réunion du CVS fait l'objet d'un compte-rendu et d'un relevé de conclusions³, ce dernier faisant l'objet d'une réponse écrite aux suggestions et demandes formulées par le CVS et transmis à l'organisme gestionnaire.

1 « Experts, acteurs, ensemble pour une société qui change » Denis Piveteau
Rapport au gouvernement – 15 février 2022

2 Art 14 Décret 2004 - 287 du 25 Mars 2004

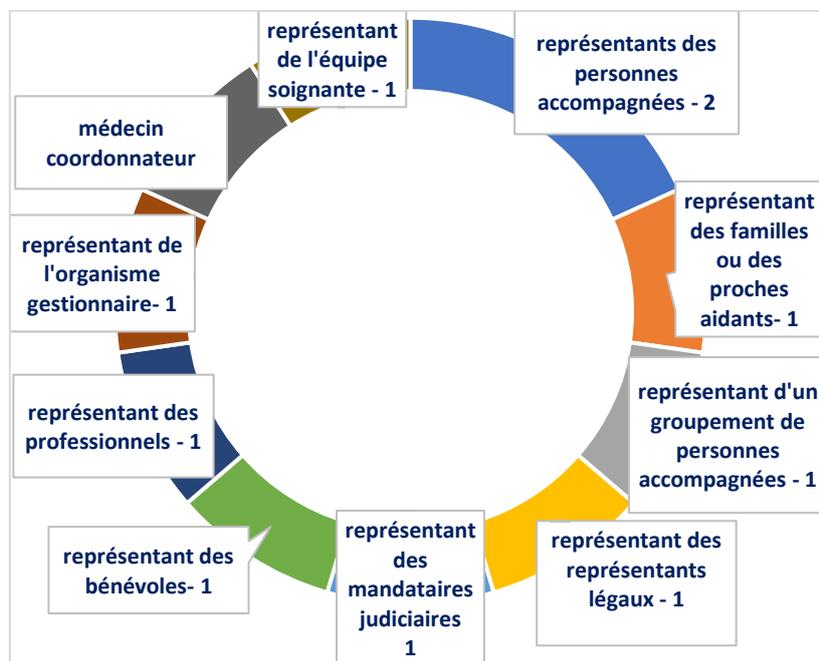
3 Art 12 Décret du 2/11/ 2005

Le Président du CVS est nécessairement un représentant des personnes accompagnées ou, à défaut, est élu parmi les représentants des familles ⁴.

Ce que sera le nouveau CVS au 1/01/2023 :

La principale innovation concerne la composition du CVS qui se trouve élargi à de nouveaux membres si « **la nature de l'établissement justifie leur présence** » ⁵.

- 1 représentant des familles ou des proches aidants,
- 1 représentant d'un groupement de personnes accompagnées,
- 1 représentant des représentant légaux,
- 1 représentant des mandataires judiciaires,
- 1 représentant des bénévoles,
- Le médecin coordonnateur,
- 1 représentant de l'équipe soignante.



Il est à noter que le représentant des familles fait désormais partie de cette catégorie soumise à l'appréciation de la nature de l'établissement. Ce collège est par ailleurs élargi aux proches aidants.

De nouveaux professionnels sont invités à participer : le médecin coordonnateur et un représentant de l'équipe soignante.

L'introduction d'un représentant des bénévoles intervenant régulièrement dans l'établissement est également envisagé sans qu'il ne soit précisé le niveau d'engagement requis.

Autre innovation, la possibilité d'un représentant d'une association représentant les personnes accompagnées de siéger.

4 Art 27 -Décret 2004-287 du 25 Mars 2004

5 Art 1 er D311-5 II du Décret 2022-688 du 25/04/2022

Il est également introduit un siège pour le représentant des mandataires judiciaires distinct de celui attribué aux représentant légaux.

Le relevé de conclusions est désormais systématiquement adressé au gestionnaire et aux autorités de contrôle.⁶

Le décret offre aussi la possibilité à des tiers extérieurs de demander à siéger, ce sont les représentants :

- des personnes qualifiées,
- du défenseur des droits,
- du Conseil Départemental,
- d'élus de la municipalité ou de la communauté de communes.

Des constats et des freins qui restent à prendre en considération

Les EHPAD, dans le secteur médico-social, se distinguent par des caractéristiques qui impactent fortement le fonctionnement du CVS :

- **La prévalence des troubles de cohérence des résidents** présents pour plus de 86 %⁷. Cette prévalence a bien sûr un impact majeur sur le fonctionnement de l'instance CVS, notamment sur les capacités à :
 - saisir les enjeux autour d'une représentation des usagers,
 - comprendre la nature et les règles du CVS,
 - penser une stratégie de fonctionnement favorisant l'expression de tous,
 - régler les dispositions du règlement intérieur,
 - prévoir et organiser une consultation des membres de son collège,
 - synthétiser les collectes d'informations,
 - préparer, le projet d'ordre du jour en bonne intelligence avec la direction,
 - préparer l'animation des réunions en fonction des objectifs poursuivis,
 - animer les réunions du CVS, contrôler les prises de paroles, réguler les tensions,
 - faire la synthèse des échanges et des décisions,
 - rédiger le compte-rendu des réunions et le relevé de conclusions,
 - comprendre la complexité de la gestion des EHPAD, de ses modes de financement et les enjeux pour lesquels le CVS est obligatoirement sollicité tels que le projet d'établissement, l'évaluation externe de la qualité ou l'enquête de satisfaction annuelle.
- **La réduction constante de la durée moyenne de séjour inférieure à 2 ans et demi**⁸. Cette situation spécifique aux EHPAD entraîne un important turn-over des représentants des résidents et des familles. Ces fréquents renouvellements supposent régulièrement d'informer et de former les nouveaux membres du CVS.

L'introduction de 2 nouveaux professionnels, que sont le médecin coordonnateur et le représentant de l'équipe soignante comporte le risque d'une sur-représentation des professionnels, qui plus est ayant voix décisionnaire dans l'instance, contrairement au directeur qui a voix consultative. La maîtrise des temps de parole et de l'ordre du jour reste un exercice particulièrement difficile pour un Président de CVS âgé, s'il n'y est pas préparé.

6 Art 311-15 III 17° a) du Décret 2022-688 du 25/04/2022

7 Etude et Résultats - DREES n°1237 Juillet 2022

8 Enquête EHPA 2019 DREES

Il est à noter que le représentant des familles fait désormais partie de la catégorie des représentants soumise à l'appréciation de la nature de l'établissement. Le risque peut exister de s'efforcer de maintenir les familles à la porte du CVS, ce qui pourrait nuire au climat social.

De ces contraintes majeures il résulte une faiblesse de la représentation des usagers. Ceci peut encourager les directeurs à prendre en main la logistique de l'instance comme la rédaction de l'ordre du jour, l'animation des réunions, la rédaction des compte rendus...

Cette situation de fait, plus subie que recherchée, place les directions en dehors de leur posture de neutralité et a pour conséquence de dévoyer le sens de l'esprit de la loi du 2 Janvier 2002 : **une instance de consultation faite pour les usagers et animée par eux.**

L'ouvrage Les fossoyeurs a révélé la toute-puissance d'un groupe qui a pu mettre en place en toute impunité et opacité, un système ingénieux de profit avec pour conséquence une maltraitance institutionnelle très organisée.

Le CVS, par une présence vigilante des représentants des usagers et notamment des familles, peut jouer un rôle indispensable **de lanceurs d'alertes et, si nécessaire, de contre-pouvoir**, lorsque la toute-puissance du gestionnaire s'exerce au mépris de l'intérêt des personnes vulnérables.

Le Gouvernement l'a bien compris en chargeant le Président du CVS, quand il est saisi de dysfonctionnements ou de réclamations, d'orienter les plaignants vers le délégué territorial du Défenseur des Droits ou la Personne Qualifiée.⁹

Ce que le nouveau décret du 25 avril 2022 n'a pas prévu

Le nouveau décret ne précise pas les modalités de choix des nouveaux membres.

Or, le point de savoir s'il s'agit pour les membres cités ci-dessus **d'une désignation ou d'une élection** n'est pas sans conséquences sur l'exercice de la démocratie selon les termes de la loi du 2 janvier 2002. Le nouveau décret n'a rien prévu pour cela !

Pour que le CVS puisse fonctionner, le nombre de représentants des personnes accompagnées, des familles, des représentants légaux doit être supérieur à la moitié des membres du conseil (Art 311-5-II). Le décret omet de préciser si la composition minimum des représentants des usagers intègre aussi les proches aidants, le représentant d'un groupement de personnes accompagnées, le représentant des mandataires judiciaires, ce qui fausse le calcul et **pourrait rendre le CVS inopérant.**¹⁰

Comment faire pour que le CVS soit la clef de voute de la démocratie médico-sociale ?

Il s'agit de favoriser la montée en compétences sur la connaissance et l'usage du CVS aussi bien des représentants des personnes accompagnées, des proches, des professionnels, de tous les acteurs mais aussi, des directeurs dans leur rôle de consultation.

Dans son document validé le 12 mai 2022¹¹, au-delà de nombreuses préconisations intéressantes, la Commission des Usagers de la HAS, Haute Autorité de Santé, dit qu'il convient de faciliter et d'améliorer la représentation des usagers et pour ce faire :

- Améliorer l'attractivité de la représentation.

9 Art 1^{er} – 13° - 4° alinéa Décret 2022 -688 du 25/04/2022

10 Art 1^{er} – 3° Décret 2022-688 du 25/04/2022

11 Avis n° 1/2022 du conseil pour l'engagement des usagers « Comment améliorer la participation des usagers dans les Commissions des Usagers et les Conseils de la Vie Sociale

- Fidéliser les représentants des usagers.
- Généraliser le défraiement et le remboursement des frais de représentation à l'égal des représentants des usagers dans le secteur sanitaire.
- Favoriser l'accès aux réunions thématiques.
- Améliorer la qualité de la participation.
- Établir un règlement intérieur qui facilite la participation.
- Faciliter la qualité de la participation des représentants des usagers.
- Gagner en transparence décisionnelle et en effectivité des décisions.
- **Favoriser la montée en compétences des représentants des usagers.**

Si le nouveau décret a levé un certain nombre d'ambiguïtés et renforce la prévention du risque de maltraitance institutionnelle en introduisant de nouveaux membres tiers protecteurs du droit des personnes vulnérables, **il reste à préciser dans un nouveau texte**, avant sa mise en application, les points sur le mode de représentation des nouveaux membres comme sur l'équilibre de la composition du CVS en matière de représentation des usagers.

Conclusion

Le décret du 25 avril 2022 introduit de nouveaux membres et la possibilité pour les tiers extérieurs défenseurs des droits de participer. Cependant, le risque est accru pour le président du CVS et les élus des personnes accompagnées et des proches d'être encore plus en difficulté pour tenir leur rôle dans l'animation de l'instance et pour garder au CVS sa vocation initiale.

La nécessité d'un accompagnement tiers à l'exercice de la fonction, comme cela est le cas dans le secteur sanitaire qui offre une formation aux représentants des usagers de la CDU, s'impose désormais également comme une priorité dans le secteur médico-social et plus encore pour les EHPAD où le renouvellement des membres est plus fréquent.

Le CVS est un excellent outil de la démocratie dans le monde du médico-social. Chaque acteur a besoin de le découvrir, d'en comprendre le sens, d'y trouver sa place et tout cela ne va pas sans une certaine dose d'accompagnement, de formation et de partage d'expériences réussies.¹²

Il est clair que tout ce qui est dit ici va dans le sens de la recherche d'une démocratie véritable adaptée aux plus fragiles, dépassant par un dialogue constructif toutes formes de défiance ou de méfiance entre les usagers et les équipes de direction.

Pour [CVS Part'âge](#)¹³

[Pascal Le Bihanic](#), consultant-formateur
[Joseph Krummenacker](#), consultant-formateur

adages.plb@gmail.com
joseph.krummenacker@gmail.com

Et Séverine Laboue, Directrice du Groupe Hospitalier Loos Haubourdin.

Avec le soutien et la participation de :

- [La FNAPAEF](#) Fédération Nationale des Associations et Amis des Personnes Agées et de leurs Familles et de sa Présidente Claudette Brialix.

12 « Management bio-inspiré : apprendre des abeilles », Pascal Ségault Directeur EHPAD – SSIAD association ADAGE, revue Directions, 29/06/2022

13 CVS Part'âge <https://www.cvspartage.com>