

N° 602

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **financement de la lutte contre les violences faites aux femmes,***

Par MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
---	---

PREMIÈRE PARTIE UNE GRANDE CAUSE DU QUINQUENNAT ...À LA RECHERCHE DE MOYENS

I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE BUDGÉTAIREMENT CONTRAINTE ET MORCELÉE	9
---	---

A. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE SUR LE PLAN POLITIQUE... ..	9
--	---

1. *Un constat glaçant : 121 femmes tuées et 213 000 victimes de violences physiques et sexuelles en 2018.....*
2. *Une politique publique qui n'est pas nouvelle, dont une étape a été franchie avec les conséquences du mouvement « me too »*

B. ...QUI A DU MAL À SE TRADUIRE SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE, AU NIVEAU DU PROGRAMME 137 QUI RESTE LARGEMENT CONTRAINT... ..	19
---	----

1. *Une augmentation globale des crédits du programme 137 et de ceux affectés à la lutte contre les violences faites aux femmes.... ..*
2. *...mais un budget demeurant faible et masquant des sous-exécutions et redéploiements de crédits importants*

C. ...ET SOUFFRANT D'UN MORCELLEMENT DES FINANCEMENTS QUI NUIT À LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE PUBLIQUE	23
---	----

1. *Le programme 137 ne représente qu'une faible partie des crédits dédiés aux violences, et souffre d'une maquette budgétaire peu lisible*
2. *Le document de politique transversale (DPT), un outil insuffisamment développé et fiable*
3. *Les prémices d'un budget intégrant l'égalité (BIE).....*

II. OÙ SONT LES 360 MILLIONS D'EUROS ANNONCÉS POUR LUTTER CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES ?	31
--	----

A. LE FINANCEMENT DES MESURES PRISES PAR L'ÉTAT POUR L'ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES ET LES VIOLENCES CONTRE LES FEMMES : LOIN DU MILLIARD ANNONCÉ.....	31
---	----

B. LE FINANCEMENT DU GRENELLE SE FERAIT À BUDGET QUASI-CONSTANT POUR 2020	32
---	----

1. *Sur les 361 millions d'euros annoncés, très peu de crédits nouveaux pour 2020*
2. *Le détail des mesures du Grenelle contre les violences conjugales questionne sur leur financement et leur mise en œuvre.....*
3. *Le parcours de sortie de la prostitution : un manque de volonté politique mais des évolutions positives sous l'impulsion d'associations et de réseaux d'acteurs locaux*

III. ÉTAT DES LIEUX DES FINANCEMENTS CONCOURANT À LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : DES SOURCES DE FINANCEMENT MULTIPLES	65
A. LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT : LOIN DU MILLIARD DEMANDÉ PAR LES ASSOCIATIONS, MAIS DES EFFORTS À SALUER.....	65
1. <i>Une comparaison du budget existant par rapport au budget souhaitable : encore du chemin à parcourir.....</i>	65
2. <i>...nécessaire au vu du « coût économique » des violences</i>	68
B. LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT : LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN PREMIÈRE LIGNE, LES FINANCEMENTS PRIVÉS ET EUROPÉENS SOUS-EXPLOITÉS	68
1. <i>Aides publiques : un soutien important des collectivités territoriales et une source insuffisamment utilisée en provenance de l'Union européenne</i>	69
2. <i>Aides privées (dons des particuliers et mécénat) : une source de financement encore peu exploitée</i>	74
C. L'ESPAGNE, UN MODÈLE ?.....	76
D. FOCUS SUR LE FINANCEMENT DES MESURES PRISES PENDANT LE CONFINEMENT : DES CRÉDITS NOUVEAUX ET SUFFISANTS ?	78
1. <i>Des mesures prises qui vont dans le bon sens... ..</i>	78
2. <i>...dont le financement par l'État interroge.....</i>	80
3. <i>D'autres sources de financement sollicitées : les collectivités territoriales et les aides privées.....</i>	82

**DEUXIÈME PARTIE
UNE POLITIQUE PUBLIQUE INSUFFISAMMENT PORTÉE
ET INÉGALEMENT APPLIQUÉE SUR LE TERRITOIRE**

I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE PORTÉE PAR DES ACTEURS FAISANT UN TRAVAIL REMARQUABLE MAIS EN DIFFICULTÉ CAR INSUFFISAMMENT DOTÉS	85
A. UNE ADMINISTRATION CENTRALE ET DÉCONCENTRÉE DONT LES MOYENS NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS DE CETTE POLITIQUE PUBLIQUE.....	85
1. <i>Le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) : un acteur central, mais sans véritable poids et capacité d'action interministérielle</i>	85
2. <i>Le réseau déconcentré des délégations aux droits des femmes : le risque d'épuisement professionnel qui guette face à un surcroît de tâches.....</i>	86
3. <i>La mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) : un rôle essentiel mais des moyens désuets</i>	87
4. <i>Le réseau des hauts fonctionnaires à l'égalité : un rôle variable selon les ministères.....</i>	89
B. LES ASSOCIATIONS PEUVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME LE BRAS ARMÉ DE LA POLITIQUE.....	91
1. <i>Un rôle essentiel dans les dispositifs de lutte contre les violences faites aux femmes</i>	91
2. <i>Le bénévolat, une ressource précieuse et indispensable</i>	94
3. <i>Une hausse des demandes à la suite du mouvement « me too »... ..</i>	95
4. <i>...difficiles à satisfaire pour des associations déjà fragilisées</i>	95

II. UN DÉFAUT DE PILOTAGE POUVANT CONDUIRE À UNE INÉGALITÉ D'APPLICATION SUR LE TERRITOIRE PRÉJUDICIABLE AUX FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE..... 98

A. UNE POLITIQUE QUI REPOSE SUR DES RÉSEAUX D'ACTEURS DE BONNE VOLONTÉ, PAR DÉFINITION INÉGAUX SELON LES TERRITOIRES 98

B. UN DÉFAUT DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE OU TOUT AU MOINS UN PILOTAGE ILLISIBLE100

1. *Un problème de pilotage au niveau central et déconcentré100*
2. *Une politique « fondue » dans les autres politiques publiques.....101*

TROISIÈME PARTIE

UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI DOIT PASSER DES PAROLES AUX ACTES

I. LES FINANCEMENTS DOIVENT ÊTRE PLUS LISIBLES ET À LA HAUTEUR DES ENJEUX103

A. UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE EST NÉCESSAIRE, GAGE D'UNE MEILLEURE VISIBILITÉ DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ET D'UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT103

1. *A minima, mieux suivre l'évolution des crédits dédiés aux violences avec une refonte du programme 137103*
2. *A maxima, créer un fonds interministériel dédié aux violences pour lutter contre le morcellement des crédits.....103*
3. *Revoir le document de politique transversale.....104*
4. *Continuer l'expérimentation du budget intégrant l'égalité (BIE).....105*

B. LES MOYENS DOIVENT ÊTRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX.....106

1. *Un préalable : une dépense à considérer comme un investissement ou un « coût évité »...106*
2. *Octroyer aux associations un niveau de financement public leur permettant de répondre à leurs missions tout en encourageant la coopération multi-acteurs106*
3. *....et la diversification des financements107*

II. SORTIR DU CONJONCTUREL POUR DU STRUCTUREL : DOTER CETTE POLITIQUE PUBLIQUE D'UNE « VRAIE » ADMINISTRATION ET RENFORCER LE MAILLAGE TERRITORIAL109

A. AU NIVEAU CENTRAL, RENFORCER LE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL ET LE SUIVI DE CETTE POLITIQUE109

1. *Renforcer les moyens et le positionnement du SDFE et de la MIPROF.....109*
2. *Des comités de pilotage et de suivi nécessaires pour s'assurer de la mise en œuvre de cette politique et des mesures du Grenelle111*
3. *Renforcer le suivi de cette politique : le rôle clé du Parlement, en particulier du Sénat.....112*

B. AU NIVEAU LOCAL, RENFORCER LA COORDINATION DES ACTEURS ET LE PILOTAGE DÉPARTEMENTAL POUR UNE RÉPONSE COHÉRENTE SUR TOUT LE TERRITOIRE112

1. *Renforcer le réseau d'acteurs locaux, une nécessité pour la survie de cette politique et une réponse homogène sur le territoire.....113*
2. *...en l'institutionnalisant, autour d'un pilotage départemental qu'il faut renforcer et homogénéiser114*

EXAMEN EN COMMISSION.....	117
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	129
I. AUDITIONS AU SÉNAT.....	129
II. CONTRIBUTIONS ÉCRITES	130
ANNEXE.....	131

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Axe n°1 : Rendre les financements plus lisibles et à la hauteur des enjeux

Améliorer la transparence budgétaire, gage d'une meilleure visibilité de la politique publique et d'une meilleure information du Parlement

Recommandation n° 1 : *A minima*, refondre le programme 137, avec une nouvelle maquette budgétaire permettant de suivre les crédits dédiés spécifiquement à la lutte contre les violences faites aux femmes, voire l'ajout d'actions ou d'indicateurs sur d'autres programmes pour suivre la mise en œuvre de ces crédits.

Recommandation n° 2 : *A maxima*, pour lutter contre le morcellement des crédits, créer un fonds interministériel et pluriannuel sur le modèle du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), la lutte contre les violences étant à la croisée de plusieurs politiques publiques.

Recommandation n° 3 : Revoir le document de politique transversale, en lien avec la direction du budget afin de remédier aux dysfonctionnements identifiés. Il s'agit d'un préalable avant toute généralisation d'un budget intégrant l'égalité, qui semblerait précoce au vu des conclusions de l'expérimentation menée l'année dernière.

Prévoir des financements à la hauteur des enjeux et des mesures annoncées

Recommandation n° 4 : Octroyer aux associations un niveau de financement public leur permettant de répondre à leurs missions tout en encourageant les cofinancements multi-acteurs publics et privés. Cela pourrait se traduire notamment par une simplification des réponses aux appels à projet et la généralisation des conventions pluriannuelles.

Recommandation n° 5 : Développer les financements privés (mécénat et dons des particuliers). L'enjeu est de rendre attractive la donation en faveur de cette politique de lutte contre les violences, comme cela a déjà été amorcé. Les associations doivent rendre visibles leurs actions et les pouvoirs publics doivent les accompagner dans leur modernisation, pour encourager les partenariats avec des fondations. Les rapporteurs spéciaux sont néanmoins conscients des limites de ces financements qui ne peuvent se substituer aux subventions publiques.

Recommandation n° 6 : Développer le recours aux financements européens, en identifiant mieux les sources potentielles de financement.

Axe n°2 : Sortir du conjoncturel pour du structurel : doter cette politique publique d'une « vraie » administration et renforcer le maillage territorial

Au niveau central, renforcer le pilotage interministériel et du suivi de cette politique

Recommandation n° 7 : Revoir les moyens et le positionnement du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) et de la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), en dotant cette politique publique d'une vraie administration centrale et interministérielle. Plusieurs scénarii sont possibles :

1) un renforcement des moyens de la MIPROF, en la dotant d'une équipe pluridisciplinaire (policiers, magistrats, médecins...), et en conférant, à sa secrétaire générale, le statut de déléguée interministérielle à la lutte contre les violences faites aux femmes. Dans ce premier scénario, le SDFE devrait également être renforcé et pourrait être transformé en vraie direction d'administration centrale ;

2) un renforcement des moyens de la MIPROF et du SDFE, avec la transformation du SDFE en délégation interministérielle avec, en son sein, la MIPROF.

Recommandation n° 8 : Renforcer le suivi de cette politique et du Grenelle, en particulier. Le suivi du Grenelle nécessiterait la mise en place d'un comité interministériel réunissant tous les ministres concernés, doublé d'un comité réunissant toutes les parties prenantes (y compris les associations et élus locaux), en pérennisant et institutionnalisant, par exemple, les groupes de travail du Grenelle. Le suivi de cette politique doit reposer sur des indicateurs de résultats et un tableau de bord régulièrement publié et communiqué, notamment au Parlement.

Recommandation n°9 : Développer le rôle-clé du Sénat dans le suivi et l'évaluation de cette politique publique. À cet égard, à l'image de ce travail de contrôle, les synergies entre les travaux de la délégation aux droits des femmes du Sénat et ceux des commissions permanentes sur les différents champs ministériels doivent être encouragés.

Au niveau local, renforcer la coordination des acteurs et du pilotage départemental pour une réponse cohérente sur tout le territoire

Recommandation n° 10 : Renforcer la coordination des actions sur les territoires, non seulement pour faciliter les démarches des femmes victimes de violences mais aussi pour rendre visible et pérenne cette politique.

Recommandation n° 11 : Faire en sorte que les bonnes pratiques d'un territoire dues aux initiatives d'un réseau d'acteurs deviennent pérennes et puissent se retrouver sur tout le territoire. Il est nécessaire que les femmes puissent avoir une réponse cohérente sur tout le territoire, au niveau départemental ou infra-départemental, et ne pas laisser subsister de « zones blanches ».

Recommandation n° 12 : Renforcer et homogénéiser le pilotage départemental, en veillant à la mise en œuvre de la déclinaison locale de cette politique publique et notamment du Grenelle sur tout le territoire.

PREMIÈRE PARTIE

UNE GRANDE CAUSE DU QUINQUENNAT ...À LA RECHERCHE DE MOYENS

I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE BUDGÉTAIREMENT CONTRAINTE ET MORCELÉE

A. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE SUR LE PLAN POLITIQUE...

1. Un constat glaçant : 121 femmes tuées et 213 000 victimes de violences physiques et sexuelles en 2018

a) Un bilan établi par l'observatoire national des violences faites aux femmes

D'après la lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes de 2019, **121 femmes ont été tuées et 213 000 ont été victimes de violences physiques et sexuelles par leurs conjoints ou ex-conjoints, en 2018.**

Cette lettre présente, depuis 2013, les principales données statistiques annuelles disponibles en France sur les violences au sein du couple et les violences sexuelles. Ces données sont coproduites par la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), dont l'observatoire est une composante, les services statistiques des ministères, les instituts de recherche et les associations.

Les rapporteurs spéciaux considèrent ainsi ce recueil de données comme essentiel, permettant de disposer de chiffres fiables et partagés, rendant davantage visible l'ampleur des violences, auprès des citoyens et des pouvoirs publics.

L'Institut national d'études démographiques (INED) a également réalisé, en 2015, la très importante enquête « Violences et rapports de genre » (Virage), qui été menée par téléphone en 2015, auprès d'un échantillon de 27 000 femmes et hommes, représentatif de la population âgée de 20 à 69 ans, vivant en ménage ordinaire, en France métropolitaine¹.

¹ Les résultats de cette enquête sont disponibles ici : <https://www.ined.fr/fr/publications/editions/document-travail/enquete-virage-premiers-resultats-violences-sexuelles/>

Définition des violences conjugales, selon la MIPROF

« Les violences au sein du couple sont la manifestation d'un rapport de domination que l'auteur instaure sur sa victime et qui se traduit par des agressions physiques, sexuelles, psychologiques, verbales et économiques. Ces agressions sont récurrentes, souvent cumulatives. Elles s'intensifient et s'accroissent avec le temps, pouvant aller jusqu'à l'homicide. Les violences au sein du couple diffèrent des disputes ou conflits conjugaux dans lesquels deux points de vue s'opposent dans un rapport d'égalité. Les violences peuvent exister quelle que soit la configuration conjugale (couples cohabitants ou non, mariés ou non, petits-amis, relations épisodiques, etc.) pendant la relation, au moment de la rupture ou après la fin de cette relation ».

Source : lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes de 2019

En moyenne, une femme décède tous les trois jours sous les coups de son compagnon, d'après l'étude nationale sur les morts violentes au sein de couple, menée par la délégation aux victimes du ministère de l'intérieur sur l'année 2018.

Outre ces données, la lettre précise que les homicides s'inscrivent dans un climat de violences antérieures. Parmi les 121 femmes tuées, 47 (soit 39 %) avaient antérieurement subi au moins une forme de violences. Dans plus de deux tiers des cas (67 %), le mobile identifié par l'enquête (dispute, refus de la séparation, jalousie) est avant tout révélateur d'une volonté d'emprise et de contrôle de l'auteur sur sa partenaire. En 2018, 28 hommes ont également été tués dont 15 étaient auteurs de violence.

Chaque année, en moyenne, 213 000 femmes déclarent subir des violences physiques et/ou sexuelles de la part de leur conjoint ou ex-conjoint. Cette estimation est issue des enquêtes « cadre de vie et sécurité » (CVS) menées par le ministère de l'intérieur.

Ces statistiques révèlent également **la place des enfants, comme covictimes des violences dans le couple.** En 2018, 21 enfants ont été victimes d'homicides sur fond de violences au sein du couple : 5 ont été tués concomitamment à l'homicide de leur mère et 16 sans que l'autre parent ne soit tué. En plus des conséquences dramatiques évidentes sur les enfants, les homicides au sein du couple ont rendu 82 enfants orphelins.

L'observatoire note, néanmoins, que depuis **10 ans, le nombre de femmes tuées par leur conjoint ou ex-conjoint tend à légèrement baisser** mais précise que *« l'analyse des évolutions observées d'une année sur l'autre doit être conduite avec précaution du fait du caractère en partie imprévisible de ces événements ».*

b) Un constat inquiétant : peu de plaintes et de poursuites

La lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes précitée indique que **moins d'une victime sur cinq déclare avoir déposé plainte et plus de la moitié des victimes n'a fait aucune démarche auprès d'un professionnel ou d'une association.**

S'agissant des réponses pénales, il faut noter que plus de 70 000 auteurs présumés ont été impliqués dans des affaires de violences entre partenaires traitées par les parquets en 2018. **Parmi ces auteurs, 26 199 ont fait l'objet de poursuites, 2 540 ont accepté et exécuté une composition pénale, 15 716 ont bénéficié d'un classement sans suite dans le cadre d'une procédure alternative aux poursuites.**

c) Un bilan statistique qui n'est que la « partie émergée de l'iceberg »

Ces données fournies ne suffisent pas à rendre compte, de façon exhaustive, de l'ampleur des violences au sein du couple. **Plusieurs biais et faits conduisent à considérer ces chiffres comme sous-estimés.**

D'abord, comme indiqué, moins de 20 % des femmes victimes de violence déposent plainte. Par ailleurs, comme les personnes auditionnées et notamment le juge Édouard Durand ont pu l'expliquer aux rapporteurs spéciaux, il existe souvent une **sous-révélation des faits de la part de la victime**, avec des difficultés pour exprimer notamment les violences psychologiques subies.

Ensuite, dans le cadre de l'enquête CVS précitée, certaines catégories de la population ne sont pas interrogées (personnes âgées de moins de 18 ans et de plus de 75 ans, personnes sans domicile ou vivant en collectivité, personnes vivant en Outre-mer) et seules les violences physiques et sexuelles sont incluses dans l'exploitation statistique présentée.

d) Le cas de l'Outre-mer : des taux de violences plus élevés

Globalement, les territoires ultra-marins se caractérisent par des taux de violences plus élevés qu'en France métropolitaine quel que soit l'espace de vie (au travail, dans l'espace public ou au sein du couple).

L'ensemble des inégalités femmes-hommes sont ainsi particulièrement prégnantes, en raison notamment d'une vulnérabilité économique plus grande des femmes. Ainsi, par exemple, à la Réunion, le taux d'activité des femmes est de huit points inférieur au taux d'activité des femmes en métropole, alors que pour les hommes, cette différence est seulement de quatre points.

La précarité renforce indéniablement le phénomène de violences conjugales. Ainsi, à Mayotte, dont plus de 80 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, les taux de violences sont élevés contre les femmes, touchées notamment par le chômage et l'illettrisme.

Chiffres-clés concernant la Réunion et la Guadeloupe

La Réunion :

- selon l'Observatoire régional des violences intra familiales (ORVIFF), 2 016 faits de violences conjugales ont été constatés et enregistrés en 2018 par les services de police et de gendarmerie, soit une augmentation de 4,2 % par rapport à 2017 (5 plaintes déposées par jour et 90 % des faits concernent les femmes) ;

- de 2015 à 2018, 46 femmes ont bénéficié du téléphone grave danger ;

- concernant les morts violentes au sein du couple (Chiffres clés SDFE) : 5 femmes ont été tuées par leur partenaire, ou ex partenaire en 2018, (4 cas en 2017). Au total, 16 féminicides sont dénombrés depuis 2016.

La Guadeloupe :

- en 2018, 1 140 femmes ont été victimes de violence physique et 71 de viols, dont 44 sur des mineures, soit 29,4 % de plus qu'en 2017. 71 faits de harcèlement sexuel ou d'agression sexuelle, dont 49 sur des mineures ont été signalés sur l'année soit une augmentation de 36,1 % ;

- au premier semestre de l'année 2019, le nombre de violences faites aux femmes déclaré aux services de police et de gendarmerie avait augmenté de 5,4 % : 571 faits de violence physique contre des femmes.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Enquête VIRAGE en Outre-mer

Afin de promouvoir la connaissance du phénomène des violences dans les Outre-mer, l'enquête Violences et rapports de genre (VIRAGE) réalisée pour la métropole en 2015 a été adoptée pour l'Outre-mer (420 000 euros depuis 2016 ; 120 000 euros en 2016 et 100 000 euros en 2017, 2018 et 2019). Cette enquête, réalisée par l'Institut national d'études démographiques (Ined), a été dupliquée à la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe. Le coût total de l'enquête, non négligeable, a été estimé à 1 558 600 euros.

Pour des raisons de coûts (en particulier technique et de traduction car l'enquête est menée par téléphone en français et en créole), **il n'a pas été possible de l'élargir aux autres territoires d'Outre-mer, ce que ne peuvent que regretter les rapporteurs spéciaux.**

Les premiers résultats de l'enquête ont été présentés localement à La Réunion en mars 2019 ainsi qu'en Martinique et à la Guadeloupe en novembre 2019. Ces résultats présentent une première vision d'ensemble des violences dans différents espaces : les lieux publics, au travail et au sein du couple. Des exploitations complémentaires sont en cours en 2020.

Les premiers résultats montrent la présence de violences dans les espaces publics, en particulier dans la rue et les transports. À La Réunion, 7 % des femmes ont déclaré des violences, 10 % à la Guadeloupe et plus de 10 % à la Martinique. **Quel que soit le territoire, les jeunes femmes et les étudiantes sont les plus touchées.**

Concernant les violences au travail, les résultats des enquêtes menées sur les trois territoires montrent que **plus d'une femme sur quatre a connu au moins une forme de violence au travail, principalement des violences psychologiques.**

Au sein du couple les résultats montrent que **plus d'un tiers des femmes ont subi des violences psychologiques et 3 % des femmes ont connu des violences physiques.**

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

2. Une politique publique qui n'est pas nouvelle, dont une étape a été franchie avec les conséquences du mouvement « me too »

a) Une politique publique qui ne date pas de l'actuel Gouvernement

Cette question des violences a fait l'objet d'une prise de conscience progressive, dont une étape a été franchie avec le mouvement « me too ». Bien que la lutte contre les violences fut érigée en grande cause du quinquennat, le **Gouvernement a souvent eu la tentation de s'approprier des mesures pourtant déjà existantes. Cette politique publique n'est pourtant pas nouvelle.**

Elle s'inscrit dans la continuité des actions et mesures prises par les Gouvernements précédents. Pour preuve, les commissions départementales contre les violences faites aux femmes et la première expérimentation d'une ligne d'écoute datent de 1989 sous le secrétariat d'État de Mme Michèle André.

Les années 2000 voient ensuite la multiplication de lois et de plans d'action, comme les plans triennaux interministériels de lutte contre les violences faites aux femmes qui se sont succédé depuis 2005.

b) Une politique publique qui s'inscrit dans un cadre légal international, européen et national

La France inscrit son action et sa législation en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, dans un cadre international et européen protecteur.

Sur le plan international, la France a ratifié la Convention sur l'élimination de toute discrimination à l'égard des femmes en 1983, et reconnaît le programme de Pékin (1995), qui fixe douze domaines d'actions prioritaires en terme de lutte en faveur de l'égalité femmes-hommes et définit une méthode d'action, le « *gender mainstreaming* » (intégration transversale du genre).

Sur le plan européen, la France est signataire, depuis 2004, de la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique. Le GREVIO (Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique), chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre de cette convention, a rendu public récemment un rapport sur la France qui n'est cependant pas exempt de critiques (*cf. encadré infra*).

Conclusions du premier rapport d'évaluation sur la mise en œuvre, par la France, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul ») - Extraits du communiqué de presse

Le Groupe d'experts (GREVIO) a salué l'engagement et les efforts des autorités mais souligné également un certain nombre de lacunes et émis des recommandations.

Le rapport souligne les avancées législatives qui ont permis un renforcement considérable du cadre juridique de prévention et de répression des violences, ainsi que les mesures destinées à promouvoir une égalité réelle entre les hommes et les femmes, notamment celles tendant à favoriser une approche intégrée des questions d'égalité.

Malgré les progrès, les chiffres liés aux violences faites aux femmes et l'impunité des agresseurs demeurent préoccupants, selon le rapport.

Le GREVIO constate, dans son rapport, les insuffisances de la réponse pénale aux violences qui témoignent d'une difficulté du système à s'assurer que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la Convention ont à répondre de leurs actes. La pratique judiciaire de correctionnalisation, permettant de requalifier le délit de crime de viol en délit d'agressions sexuelles, minimise, selon le GREVIO, la gravité du viol et fait porter les conséquences du dysfonctionnement du système judiciaire sur les victimes.

En dépit de dispositifs législatifs permettant de faire primer l'intérêt et la sécurité de l'enfant dans les décisions de justice concernant les droits de visite et de garde, le GREVIO relève aussi la rareté de l'application de ces dispositions, de sorte que les violences auxquelles sont exposés les enfants ainsi que le risque de violences après la séparation sont insuffisamment pris en compte. Les dispositifs d'accompagnement et de soutien des enfants témoins de violence doivent aussi être renforcés, pour les auteurs du rapport.

Par ailleurs, le rapport pointe l'insuffisance des dispositifs d'hébergement spécialisés destinés aux femmes victimes de violences. Le GREVIO considère que cette lacune est le reflet de politiques qui peinent à reconnaître la spécificité des violences faites aux femmes et tendent à les assimiler à d'autres problématiques sociales. Le GREVIO estime en outre qu'il est urgent de mettre en place, en nombre suffisant, des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, afin de leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils, et de renforcer les structures offrant des services de soutien spécialisés aux femmes victimes telles que les lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) et les accueils de jour.

Le système des ordonnances de protection doit également, selon les auteurs du rapport, être révisé pour s'appliquer à toutes les formes de violence et être utilisé de manière plus systématique.

Enfin, le GREVIO recommande d'améliorer la collecte des données, notamment au niveau des services de la justice et des services répressifs, de former tous les professionnels, y compris le personnel en contact avec les femmes demandeuses d'asile, d'augmenter le nombre de services spécialisés selon une répartition géographique adéquate et d'assurer la permanence de la ligne téléphonique 39.19, 24h/24 et sept jours sur sept.

Le GREVIO appelle les autorités françaises à prendre en priorité les mesures suivantes :

- faire avancer *de jure* et *de facto* l'égalité femmes-hommes ;
- adopter des dispositifs juridiques aptes à protéger les femmes des violences économiques ;
- poursuivre les efforts visant à éliminer la discrimination ;
- renforcer les mécanismes de coopération interinstitutionnelle en augmentant les moyens humains et financiers, notamment au niveau départemental, en renforçant la capacité de mobilisation des acteurs concernés, et en s'assurant que les professionnels soient formés ;
- accroître le budget dédié à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes et soutenir financièrement les associations spécialisées ;
- protéger les victimes de mariages forcés amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage pour qu'elles puissent récupérer leur statut de résident.

Source : communiqué de presse du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/violence-against-women-in-france-need-for-better-protection-for-victims-and-their-children-and-more-effective-anti-violence-measures>

Ainsi, depuis les années 1990, notamment 1994, la France s'est dotée d'un arsenal législatif pour lutter contre la violence à l'égard des femmes (cf. encadré *infra*).

Dispositifs législatifs existant pour lutter contre les violences faites aux femmes

Loi du 22 juillet 1992 : reconnaissance d'une spécificité pour les violences commises au sein du couple

La particularité des violences commises au sein du couple a été reconnue dès le 1^{er} mars 1994, d'après la loi du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal, par le 6^o de l'article 222-13 du code pénal qui définit un délit spécifique de violences et des peines aggravées dès lors que ces actes sont commis par le conjoint ou le concubin.

Loi du 26 mai 2004 : une protection renforcée

Depuis 2004, une série de lois a permis de renforcer la prévention et la répression des violences commises au sein du couple, notamment en s'attachant à mieux protéger le conjoint. La loi du 26 mai 2004 relative au divorce et applicable au 1^{er} janvier 2005, a mis en place, au plan civil, la mesure d'éviction du conjoint violent du domicile conjugal.

Loi du 12 décembre 2005 : éloignement de l'auteur des violences

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive facilite, sur le plan pénal, l'éloignement de l'auteur des violences (conjoint ou concubin) du domicile de la victime à tous les stades de la procédure devant les juridictions répressives, tout en prévoyant, si nécessaire, la possibilité d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique.

Loi du 4 avril 2006 : prévention et répression des violences au sein du couple

Elle renforce la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs et accroît la répression des violences faites aux femmes, notamment en élargissant le champ d'application de la circonstance aggravante à de nouveaux auteurs (pacsés et « ex») et à de nouvelles infractions (meurtres - viols - agressions sexuelles). Elle complète et précise également les dispositions de la loi du 12 décembre 2005 précitée.

Loi du 9 juillet 2010 : ordonnance de protection des victimes

La loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, donne au juge les moyens de prévenir les violences avec un dispositif novateur, l'ordonnance de protection des victimes, elle adapte l'arsenal juridique à toutes les formes de violences et elle s'appuie sur de nouveaux moyens technologiques pour renforcer la protection des femmes victimes de violence.

Loi du 6 août 2012 : prévenir le harcèlement sexuel, encourager les victimes à dénoncer les faits et sanctionner le délit plus lourdement

La loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel donne une définition plus précise et plus large du délit de harcèlement sexuel. Elle aggrave les peines maximales encourues et réprime les discriminations commises à l'encontre des victimes de harcèlement sexuel. Cette loi est importante si on tient compte que le viol conjugal est la 1^{ère} violence sexuelle dénoncée par les victimes des violences conjugales, selon les données de la plateforme 39.19.

Loi du 4 août 2014 : loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a amélioré notamment la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes en renforçant les sanctions et les poursuites ainsi que l'accompagnement des victimes, en les protégeant sur le long terme.

La loi a amélioré le dispositif de l'ordonnance de protection pour les victimes de violences au sein du couple ou de mariages forcés. La priorité est notamment donnée au maintien de la victime dans le logement du couple, y compris pour les couples non mariés. Les enfants sont également mieux protégés : le champ d'application de l'ordonnance de protection est étendu aux faits de violences commis sur les enfants au sein de la famille.

Le recours à la médiation pénale est strictement limité et n'est possible en cas de violences conjugales qu'à la demande expresse de la victime. En cas de réitération des faits, elle est interdite.

L'éviction du conjoint violent du domicile est désormais la règle. La loi fixe en outre le cadre juridique du déploiement du dispositif d'alerte « téléphone grave danger » (TGD) au profit des victimes de violences au sein du couple ou des victimes de viol.

Afin de renforcer la lutte contre la récidive, la loi crée un stage de responsabilisation des auteurs de violences au sein du couple ou des violences sexistes. La protection des femmes étrangères victimes de violences est améliorée au travers de nouveaux droits et l'interdiction de fonder le refus de délivrance d'une carte de résident à une victime de violences conjugales au motif de la rupture de la vie commune.

Loi du 17 août 2015 : protection des victimes de violences au cours de la procédure pénale

La loi du 17 août 2015 a transposé la directive européenne « Victimes » n° 2012/29/UE du 25 octobre 2012 en introduisant un article 10-5 dans le code de procédure pénale sur l'évaluation personnalisée des victimes afin de déterminer si elles ont besoin de mesures spécifiques de protection au cours de la procédure pénale. Le décret n° 2016-214 du 26 février 2016 relatif aux droits des victimes a fixé les modalités d'application de cette évaluation personnalisée.

Les femmes victimes de violences sexuelles et intrafamiliales, qui présentent une exposition particulière à des risques de représailles ou d'intimidation de la part de l'auteur des faits, ainsi qu'à des risques de victimisation secondaire, sont particulièrement concernées par ces dispositions.

La loi du 13 avril 2016 : mise en œuvre d'un parcours de sortie de la prostitution

La loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées a permis notamment :

- l'instauration d'un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle au profit de toute personne majeure victime de prostitution, de proxénétisme ou de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Ce parcours permet à la personne de bénéficier d'un accompagnement assuré par des associations agréées à cet effet et d'une prise en charge globale ayant pour finalité l'accès à des alternatives à la prostitution. L'entrée dans le parcours est autorisée par le préfet et conditionne l'ouverture de droits spécifiques en matière d'accès au séjour pour les personnes étrangères et la perception d'une aide financière pour les personnes non éligibles aux minima sociaux ;

- la suppression du délit de racolage et l'introduction de la pénalisation de l'achat d'actes sexuels via une contravention de cinquième classe dont le montant est augmenté en cas de récidive, et qui peut donner lieu à une peine complémentaire de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels ;

- le renforcement de la prévention des pratiques prostitutionnelles et du recours à la prostitution auprès des jeunes.

5^{ème} plan de lutte et de mobilisation contre toutes les violences faites aux femmes lancé le 25 novembre 2016 (2017-2019)

Ce plan a pour objectif de permettre à toutes les femmes victimes de violences d'accéder à leur droit, d'être protégées et accompagnées pour sortir des violences et se reconstruire. Pour cela, le plan fixe trois objectifs :

- sécuriser et renforcer les dispositifs qui ont fait leurs preuves pour améliorer le parcours des femmes victimes de violences et assurer l'accès à leurs droits ;

- renforcer l'action publique là où les besoins sont les plus importants ;

- déraciner les violences par la lutte contre le sexisme, qui banalise la culture des violences et du viol.

Loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes

Elle prévoit des mesures sur les délais de prescription, la lutte contre les nouvelles formes d'agressions (raids numériques, voyeurisme, drogue du viol...) et la lutte contre les nouvelles formes d'agressions (raids numériques, voyeurisme, drogue du viol...).

La loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

Elle est organisée en cinq grands chapitres avec notamment :

- le renforcement de l'ordonnance de protection des victimes de violences : la loi dispose désormais explicitement qu'un dépôt de plainte préalable n'est plus nécessaire et que le juge aux affaires familiales doit statuer dans un délai maximal de six jours à compter de la fixation de la date d'audience ;

- le retrait de l'autorité parentale ou de son exercice dans le cas où les père et mère sont condamnés comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur leur enfant ou l'autre parent ;

- l'élargissement du port du bracelet anti-rapprochement, dans le cadre désormais de la procédure de l'ordonnance de protection ou bien avant ou après jugement, à titre de peine de l'auteur des violences, à la demande ou avec le consentement exprès de la victime ;

- la loi prive de la pension de réversion le conjoint condamné pour avoir commis un crime ou délit à l'encontre de l'époux ;

- l'accès au logement : à titre expérimental, pour 3 ans, instauration d'un dispositif d'accompagnement financier, sous conditions de ressources, pour les victimes quittant le logement conjugal ou commun et bénéficiant d'une ordonnance de protection ;

- le téléphone grave danger : le procureur de la République peut attribuer un TGD à une victime si l'auteur est en fuite ou lorsqu'une demande d'ordonnance de protection est en cours devant le juge aux affaires familiales.

La loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales

Elle prévoit notamment l'exclusion de la procédure de médiation en matière civile et pénale aux cas de violences conjugales, la reconnaissance du suicide forcé comme délit, la suspension du droit de visite et d'hébergement de l'enfant mineur au parent violent, la levée du secret médical dès lors que le professionnel de santé suspecte un danger vital immédiat pour la personne victime et qu'elle se trouve sous l'emprise de leur auteur, dans un contexte de violences conjugales, la suppression de l'obligation alimentaire en cas de crimes, la reconnaissance du cyber contrôle dans le couple et la facilitation du recours à l'aide juridictionnel provisoire.

Source : commission des finances du Sénat d'après notamment le rapport « où est l'argent contre les violences faites aux femmes », 2018, publié par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Fondation des femmes, le Fonds pour les Femmes en Méditerranée (FFMed), le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) et Women's Worldwide web (W4)

B. ... QUI A DU MAL À SE TRADUIRE SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE, AU NIVEAU DU PROGRAMME 137 QUI RESTE LARGEMENT CONTRAINT...

La politique d'égalité entre les femmes et les hommes, et notamment celle de lutte contre les violences faites aux femmes, est budgétairement inscrite sur le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

On observe ainsi, depuis 2010, une relative augmentation de ces crédits qui masque néanmoins des **sous-exécutions importantes** jusqu'en 2018, et des **opérations discrètes de redéploiements internes**.

Ces mouvements budgétaires permettent ainsi de dégager des crédits, dont **la communication gouvernementale laisse souvent à penser, à tort, qu'il s'agit de crédits nouveaux** : tel est le cas pour le dénommé « fonds Catherine » mis en œuvre pendant le Grenelle, ou celui mis en place pendant le confinement.

1. Une augmentation globale des crédits du programme 137 et de ceux affectés à la lutte contre les violences faites aux femmes....

Les rapporteurs spéciaux constatent **la relative augmentation des crédits du programme 137, en loi de finances initiale, depuis 2012 et notamment de ceux relatifs à la lutte contre les violences faites aux femmes.**

Évolution des crédits du programme 137 depuis 2010

(en euros)

	LFI		Crédits ouverts		Crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2010	29 432 183	29 460 187	28 529 286	28 541 777	28 023 466	27 793 750
2011	21 161 635	21 160 248	20 186 363	20 186 432	19 889 937	19 859 896
2012	20 264 381	20 264 381	19 986 532	20 108 591	19 542 045	19 724 843
2013	23 461 478	23 461 478	23 563 730	23 579 688	23 279 199	23 186 971
2014	25 028 478	25 028 478	24 195 921	24 388 697	22 864 074	22 967 616
2015	25 295 021	25 295 021	25 003 904	25 142 824	23 432 994	23 391 193
2016	27 631 060	27 631 060	24 332 818	24 332 818	23 570 672	22 677 974
2017	29 772 326	29 772 326	22 382 927	22 382 927	21 445 792	22 294 320
2018	29 871 581	29 871 581	29 531 926	29 605 236	29 352 858	29 076 722
2019	29 871 581	29 871 581	30 671 157	31 061 916	30 589 076	29 850 082

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Évolution des crédits consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes depuis 2010

*Évolution, de 2010 à 2016, des crédits de l'action 12
« Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences »*

(en euros)

	LFI		Crédits ouverts		Crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2010	29 432 183	29 460 187	28 529 286	28 541 777	28 023 466	27 793 750
2011	21 161 635	21 160 248	20 186 363	20 186 432	19 889 937	19 859 896
2012	20 264 381	20 264 381	19 986 532	20 108 591	19 542 045	19 724 843
2013	23 461 478	23 461 478	23 563 730	23 579 688	23 279 199	23 186 971
2014	25 028 478	25 028 478	24 195 921	24 388 697	22 864 074	22 967 616
2015	25 295 021	25 295 021	25 003 904	25 142 824	23 432 994	23 391 193
2016	27 631 060	27 631 060	24 332 818	24 332 818	23 570 672	22 677 974

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

**Évolution, de 2017 à 2018, des crédits de l'action 12
« Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences »,
avec la décomposition des dispositifs financés**

(en euros)

Mesures	LFI 2017	EXECUTION 2017		LFI 2018	EXECUTION 2018	
	AE=CP	AE	CP	AE=CP	AE	CP
CIDFF / Information	4 422 300	3 988 782	3 988 782	4 422 300	4 048 485	4 053 743
Subventions locales	835 000	758 952	753 854	0	1 426 955	1 431 680
Subventions nationales	2 354 300	2 239 500	2 494 500	2 354 300	2 619 500	2 619 500
Etab d'info de consultation et de conseil familial (EICCF)				2 766 169	2 470 841	2 470 841
Sous-Total Promotion des droits, préventions et lutte contre les violences faites aux femmes	7 611 600	6 987 234	7 237 136	9 542 769	10 565 781	10 575 764
Accompagnement femmes victimes violences (LAEO, accueils de jour)	1 553 800	4 962 313	4 961 995	1 048 502	6 008 940	5 961 258
	3 724 700			3 649 900		
Plateforme téléphonique 3919 FNSF	1570700	1 445 000	1 445 000	1 549 999	1 621 228	1 621 228
TGD	902 200	453 273	558 865			
Lutte contre la récidive (suivi des auteurs)	391 300	265 739	265 739		230 893	230 893
Référents départementaux				2 100 000	73 500	73 500
Autres actions de lutte contre les violences (formations, études, évaluations...)	500 000	379 104	379 104	500 000	853 027	853 027
Sous-total Plan de lutte contre les violences faites aux femmes	8 642 700	7 505 428	7 610 703	8 848 401	8 787 588	8 739 906
Réserves parlementaires	573 400	454 500	483 500			
Total (Action 12 : Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes)	16 827 700	14 947 162	15 331 339	18 391 170	19 353 368	19 315 670

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

**Évolution, depuis 2019, des crédits consacrés à la lutte contre les violences
au sein de l'action 21 « Politiques publiques – accès aux droits »,
avec la décomposition des dispositifs financés**

(en euros)

Mesures	LFI 2019	Exécution 2019*		LFI 2020
	AE =CP	AE	CP	AE =CP
Information, droits des femmes et des familles (CIDFF - FN CIDFF)	5 702 300	5 590 945	5 555 945	5 902 300
EICCF	2 766 169	2 515 717	2 509 497	3 043 168
MFPF	272 000	403 347	403 347	272 000
Plateforme téléphonique 3919	1 549 999	1 835 000	1 835 000	1 565 000
Subventions nationales	2 030 300	1 952 500	1 697 500	2 330 300
Lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation (LAEO)	1 048 502	1 499 495	1 499 495	2 036 402
Accueils de jour	3 649 900	3 926 798	3 914 798	4 150 000
Référents départementaux	1 288 000	128 500	128 500	100 000
Autres actions violences		3 072 422	2 775 813	
Total action 21 Politiques publiques - Accès aux droits (sans crédits visant à lutter contre la prostitution)	22 267 170	24 425 693	23 453 388	21 775 170

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

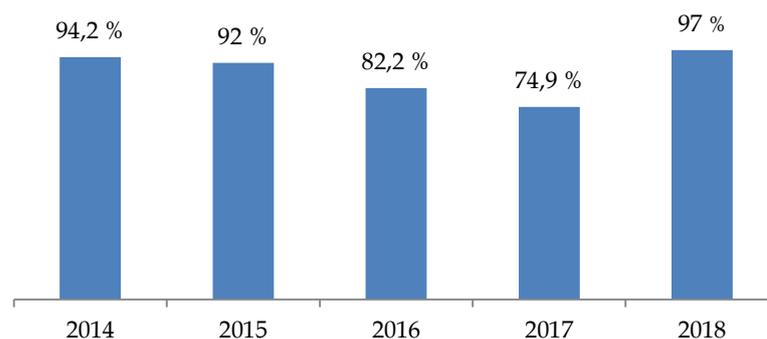
2. ...mais un budget demeurant faible et masquant des sous-exécutions et redéploiements de crédits importants

En dépit d'une relative hausse des crédits du programme 137 et des crédits consacrés à la lutte contre les violences, **il convient de rappeler que son montant, en 2020, ne représente que 0,01 % du budget de l'État.** Par ailleurs, l'évolution des crédits appelle **plusieurs observations de la part des rapporteurs spéciaux, qui tendent à relativiser l'augmentation apparente des crédits :**

- **tout d'abord, plusieurs modifications de périmètre du programme ont pu participer à l'augmentation des crédits, à périmètre courant,** avec notamment l'intégration des crédits de la lutte contre la prostitution à partir de 2014 et des crédits relatifs aux établissements, d'information, de consultation et de conseil familial (EIFCCF) devenus des espaces vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS) en 2018 ;

- **ensuite, le programme 137 a fait l'objet d'une sous-consommation récurrente et croissante de ses crédits depuis 2014.** Des annulations de crédits importantes en 2016 et 2017 ont minoré l'enveloppe du programme (- 11,9 % en 2016 et -24,8 % en 2017). Depuis 2018, est constatée une amélioration de la consommation des crédits, qui ne saurait toutefois masquer en particulier la sous-exécution des crédits liée à la mise en place du parcours de sortie de la prostitution (cf. *infra*).

Taux d'exécution du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes



Source: commission des finances du Sénat

L'augmentation des crédits, en loi de finances initiale, n'a d'intérêt pour le programme et les actions concernés que si les crédits sont ouverts et exécutés. De la bonne exécution du programme découlera la réussite des actions menées en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes en général, et de la lutte contre les violences faites aux femmes, en particulier.

En outre, le programme 137 et les crédits dédiés à la lutte contre les violences notamment ont fait l'objet de discrètes opérations de redéploiements de crédits. La célèbre formule « *déshabiller Pierre pour habiller Paul* » pourrait scier parfaitement à la régulation budgétaire du programme 137. Les dispositifs des « référents départementaux » aux violences ou encore l'allocation financière à l'insertion sociale et professionnelle des personnes sorties de prostitution (AFIS) ont ainsi fait l'objet de diminution de crédits au profit d'autres dispositifs. **Le dénommé « fonds Catherine » mis en œuvre pendant le Grenelle, ou celui mis en place pendant le confinement sont ainsi constitués non pas de crédits nouveaux mais de crédits redéployés.** La mise en œuvre des mesures prévues dans ces fonds se fait donc au détriment d'autres actions initialement prévues, selon un jeu de vases communicants.

Par ailleurs, le programme 137 et les crédits dédiés aux violences notamment ne financent que peu d'appels à projet et de dispositifs innovants. Les crédits servent, en grande partie, à financer la reconduction de subventions aux associations.

Enfin, la levée de la réserve de précaution en fin d'année, récurrente depuis quelques années, permet d'attribuer des enveloppes supplémentaires bienvenues aux associations, mais **les place également dans une situation d'insécurité financière** et occasionne une gestion en fin d'année « quelque peu acrobatique », pour le SDFE notamment.

Ces insuffisances étant pointées concernant les crédits du programme 137, il convient de signaler que celui-ci ne constitue que la « partie émergée de l'iceberg ».

C. ...ET SOUFFRANT D'UN MORCELLEMENT DES FINANCEMENTS QUI NUIT À LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

1. Le programme 137 ne représente qu'une faible partie des crédits dédiés aux violences, et souffre d'une maquette budgétaire peu lisible

a) *Une partie seulement des crédits consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes sont regroupés au sein du programme 137*

Ce programme ne représente qu'une partie du financement de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes, qui se caractérise, en effet, par un **fort morcellement des crédits, puisqu'à la croisée de plusieurs politiques publiques.**

Comme les rapporteurs spéciaux l'indiquent plus loin dans le rapport, **de nombreux autres programmes budgétaires concourent à la mise en œuvre de cette politique publique de lutte contre les violences** : des programmes issus des missions « Enseignement scolaire », « Justice » etc.

b) Une maquette budgétaire peu lisible, obscurcissant l'information des parlementaires

La maquette budgétaire du programme a été totalement refondue à l'occasion du projet de loi de finances pour 2019.

Évolution de la maquette budgétaire du programme 137

Ancienne maquette	Nouvelle maquette
Action 11 – Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	Action 21 – Politiques publiques - accès au droit (<i>dispositifs spécifiques portant sur des actions d'information et d'orientation des femmes, sur la prévention, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violences physiques et sexuelles et sur des actions de prévention et lutte contre la prostitution</i>).
Action 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	Action 22 – Partenariats et innovations (<i>actions innovantes et partenariats visant à développer la culture de l'égalité et l'égal accès des femmes à la vie sociale, dont la mise en œuvre du plan interministériel pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes</i>)
Action 13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	Action 23 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes (<i>dépenses de communication et de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes</i>)
Action 14 – Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	
Action 15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	

Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, cette nouvelle décomposition en actions plus resserrées nuit à la lisibilité des crédits du programme. Les crédits spécifiques à la promotion de l'égalité femmes-hommes, aux violences faites aux femmes et à la lutte contre la prostitution ne sont plus clairement identifiés et identifiables.

Les rapporteurs spéciaux regrettent ainsi ce manque de lisibilité, qui nuit à leur bonne information. Ils souhaiteraient que le ministère veille, dans les documents budgétaires, à mettre en avant la spécificité des crédits précités.

Par ailleurs, s'agissant du suivi de la performance, **les rapporteurs spéciaux - comme ils ont pu le noter à l'occasion des projets de loi de finances pour 2019 et 2020 - s'interrogent d'une part sur la pertinence du nouvel indicateur « mesurer l'impact de la culture de l'égalité »** qui semble plus correspondre à un indicateur d'activité que de performance et d'autre part **sur la suppression d'un sous-indicateur visant à mesurer le taux d'appels traités par le collectif féministe contre le viol.** Cette suppression de la maquette de performance 2019 a été justifiée par le manque de moyens de la structure qui ne permettait pas de faire face à la forte hausse du nombre d'appels. **Ils jugent quelque peu surprenant la suppression d'un indicateur au motif qu'il a de mauvais résultats.**

2. Le document de politique transversale (DPT), un outil insuffisamment développé et fiable

Le document de politique transversale de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes ne permet pas d'identifier de façon satisfaisante ces différentes sources de financement. Il se révèle être un outil insuffisamment fiable et développé. Les auditions réalisées ont révélé le caractère quelque peu « artisanal » de son élaboration.

a) Le DPT se veut une photographie annuelle de la contribution (dispositifs, crédits, personnels) des administrations de l'État à la politique de l'égalité

Les documents de politique transversale (DPT), dénommés « oranges budgétaires », ont été créés par l'article 128 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2005.

La première édition du DPT « politique de l'égalité entre les femmes et les hommes », a été annexée au projet de loi de finances pour 2010, succédant au « jaune » éponyme.

Alors que les « oranges budgétaires » devaient se caractériser par une dimension stratégique et interministérielle à la différence des « jaunes », supposés être de simples annexes récapitulatives de crédits, **le DPT relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes semble se circonscrire à une simple photographie annuelle de la contribution (dispositifs, crédits, personnels) des administrations de l'État à la politique de l'égalité.**

Ce document est préparé sous la responsabilité de la directrice générale de la cohésion sociale (DGCS), officiellement désignée comme déléguée interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Au sein de la DGCS, c'est le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) qui est chargé de sa rédaction en lien avec ses correspondants dans les différents départements ministériels concourant à la politique de l'égalité.

La rédaction de ce document se fait dans le cadre des dispositions de la circulaire annuelle de la direction du budget relative à la préparation des DPT. La comptabilisation des crédits, en autorisations d'engagement et crédits de paiement, est une évaluation ressortissant de la préparation du projet de loi de finances qui est mise à jour dans le DPT de l'année suivante telle que figurant dans la loi de finances initiale.

b) Un DPT au périmètre instable et non exhaustif, se heurtant à plusieurs difficultés d'élaboration

Les auditions réalisées par les rapporteurs spéciaux ont révélé le caractère assez « artisanal » de son élaboration, malgré le travail mené par le SDFE. Les contributions au DPT demeurent ainsi volontaires, déclaratives et évaluatives, en matière de crédits. Les rapporteurs spéciaux regrettent l'absence de méthodologie claire de la part de la direction du budget, qui permettrait pourtant de fiabiliser et de consolider ce document.

Comme le reconnaît le SDFE, l'élaboration de ce document repose, en grande partie, sur **un travail partenarial itératif entre le responsable du DPT et les correspondants ministériels** identifiés pour construire (ajout de nouveaux ministères contributeurs) et améliorer le document (identification et évaluation des crédits). En effet, la majorité des projets annuels de performance des missions ne comporte pas explicitement de données budgétaires ou d'indicateurs de performance relatifs à la politique de l'égalité.

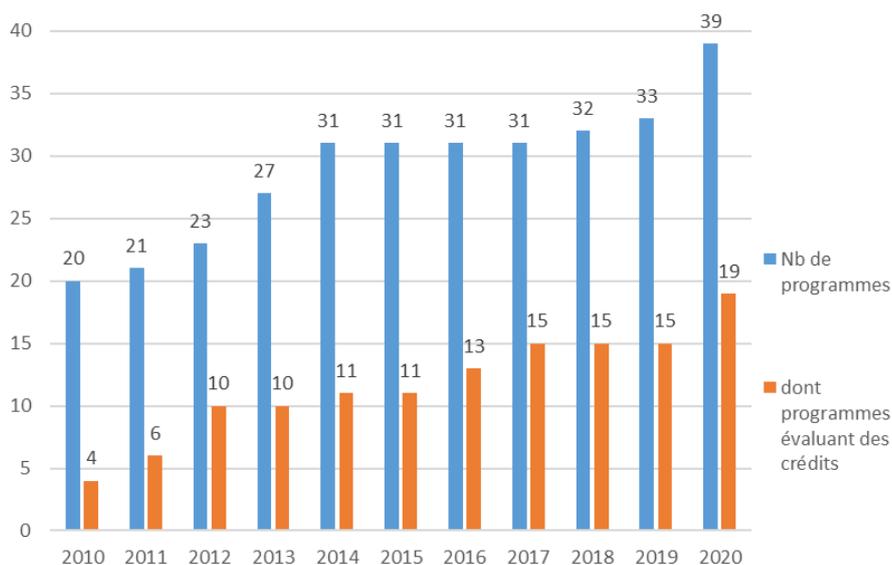
Faute de statistiques désagrégées par sexe et d'un outil de remontée d'informations adapté, sa confection doit reposer sur des **échanges inter-services ou inter-cabinets permettant des estimations de crédits, dont la fiabilité n'est toutefois pas toujours assurée.** C'est ainsi, par un échange entre les cabinets du ministère de l'intérieur et du droits des femmes, **que les crédits consacrés par les programme 176 « police nationale » et 152 « gendarmerie nationale »** à la lutte contre les violences ont été indiqués dans la présentation stratégique du DPT en 2020. Il n'en demeure pas moins, comme démontré dans la partie suivante du rapport, que cette comptabilisation repose sur des choix de valorisation sujets à caution.

L'élaboration du DPT et notamment l'évaluation des crédits des différents programmes reposent ainsi sur **des choix méthodologiques issus d'échanges entre personnels**, à défaut d'instruments et d'outils fiables et objectifs. **Cette méthode d'élaboration fragilise le contenu et la portée du document, d'autant que la formation des agents, pourtant essentielle, fait parfois défaut. Le SDFE reconnaît ainsi que** « l'identification des dispositifs/action en faveur de l'égalité dans un programme LOLF nécessite, au préalable, que les agents des services « métiers » et « budget-performance » des ministères, correspondants ministériels du DPR Égalité, soient formés aux enjeux et questions de l'égalité ». Les rapporteurs spéciaux saluent ainsi la création d'un module « égalité » dans les programmes de formation de base obligatoire des ministères pour 2020/2021.

Les conditions d'élaboration de ce document conduisent à une regrettable instabilité de son périmètre. Le nombre de programmes comptabilisés concourant à la politique publique varie d'une année sur l'autre, empêchant les comparaisons dans le temps. **Les rapporteurs spéciaux regrettent ainsi que l'augmentation des crédits dans le DPT ne soit pas forcément liée à des crédits supplémentaires, mais à des choix méthodologiques de rattachement.** Qui plus est, ces règles de comptabilisation ne sont pas harmonisées et fluctuent dans le temps.

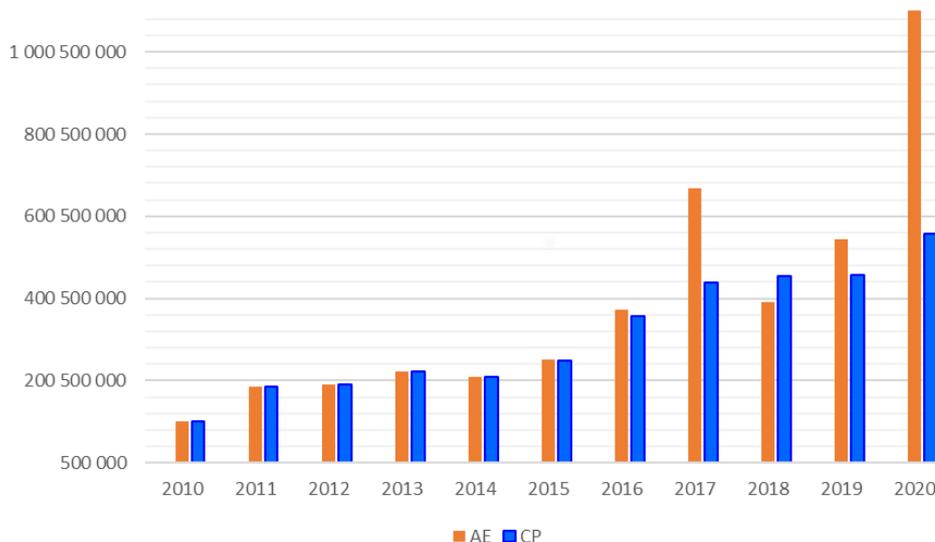
Toutefois, les rapporteurs spéciaux saluent les efforts réalisés par le SDFE et l'implication grandissante de certains ministères. Ainsi, quatre nouveaux programmes ont contribué au DPT en 2020, en lien avec la haute fonctionnaire à l'égalité du ministère de la transition écologique et solidaire.

Programmes concourant au DPT « égalité entre les femmes et les hommes »



Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Évaluation des crédits concourant à la politique d'égalité



Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Outre l'instabilité de son périmètre, les rapporteurs spéciaux regrettent son caractère non exhaustif. Des sources de financement publiques concourant à la politique d'égalité et à la lutte contre les violences existantes ne sont pas comptabilisées. **De nombreuses lacunes doivent être relevées** : la comptabilisation d'une partie des crédits de la mission « Justice » (Programme 166 « Justice Judiciaire »), par exemple, fait défaut alors qu'ils contribuent à la lutte contre les violences.

De même, il n'y a pas d'éléments chiffrés sur les autres sources de financement, locales ou européennes, concourant à cette politique publique. *A contrario*, le « jaune » - qui a précédé le DPT - s'efforçait jusqu'à 2009 - certes avec difficultés - de faire figurer les crédits consacrés par certains conseils régionaux à la politique d'égalité et retraçait les crédits européens mobilisés en France à ce titre.

3. Les prémices d'un budget intégrant l'égalité (BIE)

Parmi les **mesures prises par le comité interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes du 8 mars 2018**, figure **l'expérimentation d'un budget intégrant l'égalité (BIE)**, pilotée par la direction du budget et le service des droits des femmes et de l'égalité.

a) *Définition de la budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes*

Définition de la budgétisation intégrant l'égalité femmes-hommes, retenue par le Conseil de l'Europe et par le Parlement européen (dans sa résolution 2002/2198(INI))

« L'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire est une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans le processus budgétaire. Cela implique une évaluation des budgets existants avec une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire ainsi qu'une restructuration des revenus et des dépenses dans le but de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. »

La budgétisation sensible au genre vise à intégrer la perspective de genre dans tout le cycle budgétaire pour analyser l'impact différencié des dépenses et des recettes des budgets publics sur les femmes et les hommes.

Cette démarche s'inscrit dans une réflexion d'intégration de la notion de genre aux politiques, développée pour la première fois en 1997 par les Nations-Unies, et reprise par les différentes instances de gouvernance mondiale et européenne (Banque mondiale du Développement, FMI, Commission européenne et Conseil de l'Europe). L'OCDE, dans un premier rapport sur le sujet en juin 2016, avait comptabilisé 12 pays mettant en œuvre une telle démarche. Ils sont 17 pays, en 2018.

La budgétisation intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes consiste à **se demander si la collecte (impôts, taxes, paiement du service etc.) et la distribution des ressources financières (subventions aux associations, investissements dans des équipements, fonctionnement des services etc.) renforcent ou diminuent les inégalités entre les sexes.** Au regard des résultats, il s'agit alors de proposer des ajustements et des modifications budgétaires pour mieux garantir l'égalité

b) *Une expérimentation menée courant 2019 encouragée par la direction du budget...*

Dans le cadre de la feuille de route du comité interministériel précité, a été constitué **un groupe de travail piloté conjointement par le ministère chargé des comptes publics et le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes.** Ont participé à ce groupe les ministères expérimentateurs suivants : le ministère de l'agriculture, de la culture, de la cohésion des territoires et des affaires sociales.

Chaque ministère participant devait ainsi choisir une ou deux actions d'un programme relevant de sa compétence permettant d'identifier soit les dépenses neutres en matière l'égalité, soit visant

directement la réduction des inégalités ou soit pouvant avoir un effet indirect, positif ou négatif, sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

En 2019, pour la première fois, la circulaire de la direction du budget relative à la préparation des volets performance des projets annuels de performance et l'élaboration des documents de politiques transversales, contenait une section dédiée au budget intégrant l'égalité. En 2020, la circulaire du 10 avril, prise dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, indique ainsi que « cette approche nouvelle du BIE confirme un véritable outil d'évaluation et de pilotage des politiques publiques transversales portées par le Gouvernement. Elle représente également une opportunité de renforcement de l'utilisation du dispositif de mesure de la performance du budget ». Par ailleurs, dans cette circulaire, « il est demandé à l'ensemble des ministères, de continuer à prendre en compte dans la définition ou la revue des indicateurs (pour le PAP et/ou pour le DPT « Égalité entre les femmes et les hommes » le besoin de disposer d'indicateurs de performance visant les publics d'un sous indicateur sexué, lorsque cela est pertinent, dans la perspective de la généralisation, telle que présentée dans le rapport de synthèse d'expérimentation joint à la présente circulaire »).

c) ...dont la généralisation est soumise à des préalables

Un rapport conjoint du secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la direction du budget, publié en novembre 2019, dresse ainsi le bilan de cette expérimentation et propose des perspectives visant à généraliser cette démarche de BIE².

Ce rapport fixe « les prochaines étapes pour la généralisation d'un budget intégrant l'égalité », parmi lesquelles une méthodologie claire et les prérequis suivants :

- l'intégration d'un exposé consacré à l'égalité femmes-hommes dans la présentation générale du PLF en complément d'un DPT enrichi ;

- l'intégration de la démarche à toutes les étapes du cycle budgétaire, et la volonté de la rendre pérenne pour « qu'elle soit durable et non soumise aux changements politiques » ;

- un pilotage conjoint entre la direction du budget et le service des droits des femmes et à l'égalité, qui ne peut seul conduire ce projet ;

- l'existence de statistiques sexuées et de remontées d'information solides et robustes ;

- la formation des agents aux enjeux et à la mise en œuvre d'un budget intégrant l'égalité.

Les rapporteurs spéciaux considèrent ces prérequis comme essentiels, indispensables et préalables à toute démarche de généralisation d'un tel budget.

²Ce rapport est disponible ici : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/2PERF-19-3094-Rapport_Bilan.pdf

II. OÙ SONT LES 360 MILLIONS D'EUROS ANNONCÉS POUR LUTTER CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES ?

Dans le document de clôture du Grenelle contre les violences conjugales, le **Gouvernement affirmait mettre en œuvre « des moyens à la hauteur des enjeux » mentionnant une enveloppe de 360 millions d'euros pour 2020.**

Ce document gouvernemental indiquait que *« plus d'1 milliard d'euros sera consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes en 2020 »*. Parmi ce milliard, était précisé que *« plus de 360 millions d'euros seront dédiés exclusivement à la lutte contre les violences faites aux femmes grâce notamment : à un investissement massif du ministère de l'intérieur, à hauteur de plus de 220 millions d'euros, à une mobilisation du ministère du logement, avec près de 90 millions d'euros et à une mobilisation du ministère de la justice, avec près de 10 millions d'euros »*.

Mais qu'en est-il vraiment ? L'objectif des rapporteurs spéciaux, dans la présente partie du rapport, est de **comprendre la réalité des chiffres derrière des annonces gouvernementales.**

Les rapporteurs regrettent, en effet, le décalage constant entre les opérations de communication gouvernementale sur les moyens engagés et la réalité des crédits mis en œuvre. La question est de savoir si ces 360 millions d'euros constituent des crédits nouveaux ou des crédits issus de redéploiements internes, comme le Gouvernement en use régulièrement.

A. LE FINANCEMENT DES MESURES PRISES PAR L'ÉTAT POUR L'ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES ET LES VIOLENCES CONTRE LES FEMMES : LOIN DU MILLIARD ANNONCÉ

À l'occasion du projet de loi de finances pour 2020, le **Gouvernement avait largement communiqué sur un doublement du budget de l'État concernant la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.** Le montant de 1,116 milliard d'euros avait alors été avancé.

Les rapporteurs spéciaux avaient ainsi souhaité rétablir la réalité des chiffres, à l'aune du document de politique transversale, qui les avait conduits à émettre **trois séries d'observations :**

- le montant de 1,116 milliard évoqué par le ministère correspondait non pas à des crédits de paiement, pouvant être consommés dans l'année, mais à des autorisations d'engagement qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et pouvant être échelonnées sur plusieurs exercices budgétaires. Le montant des crédits de paiement, pour 2020, s'élève à 557,8 millions d'euros ;

- par ailleurs, l'augmentation du budget consacré à l'égalité entre 2019 et 2020 s'expliquait principalement par le triplement des fonds alloués aux programmes de diplomatie culturelle et d'influence, de solidarité à l'égard des pays en développement et d'aide économique et financière au développement. Ce montant destiné à financer des programmes déployés à l'étranger représente 834,5 millions d'euros en AE et 275,8 millions d'euros en CP ; il correspond ainsi au trois quarts du montant total des AE et CP de cette politique transversale ;

- en outre, sur les 282 millions d'euros de crédits affectés à des actions sur le territoire, presque la moitié de cette enveloppe correspond aux efforts d'éducation à l'égalité entre les sexes dans les écoles, collèges et lycées. La contribution financière de ces programmes est calculée à partir des rémunérations des enseignants, en appliquant le coût d'emploi des professeurs des écoles et des enseignants d'histoire géographie à la part consacrée, auprès de leurs élèves, à la sensibilisation à l'égalité entre les sexes et à lutte contre les discriminations sexistes.

B. LE FINANCEMENT DU GRENELLE SE FERAIT À BUDGET QUASI-CONSTANT POUR 2020

Dans ce morcellement des crédits difficilement lisibles, les rapporteurs spéciaux ont tenté d'identifier les 360 millions d'euros annoncés par le Gouvernement pour financer le Grenelle. À l'analyse et sous toutes réserves méthodologiques, liées à l'indisponibilité de certaines données³, il semblerait que la majeure partie de ce montant constitue des crédits déjà existants en 2019.

Toutefois, comme développé plus loin dans le rapport dans la tentative d'état des lieux des financements, ces 360 millions d'euros ne regroupent pas l'ensemble des crédits concourant à la lutte contre les violences faites aux femmes. Des crédits d'autres programmes budgétaires de l'État, issus des projets de loi finances et de financement de la sécurité sociale, des collectivités territoriales et de l'Union européenne viennent abonder cette politique publique.

Cela étant dit, les rapporteurs spéciaux regrettent une communication gouvernementale hâtive et trompeuse sur cette enveloppe de 360 millions d'euros, qui ne constituent pas des crédits nouveaux dégagés pour financer les annonces du Grenelle.

³ Cf. note méthodologique sous le tableau p.36.

1. Sur les 361 millions d'euros annoncés, très peu de crédits nouveaux pour 2020

Comparaison entre l'enveloppe annoncée de 361 millions d'euros pour 2020 et les crédits existants en 2019

(en millions d'euros)

Programme	Montant prévu en 2020	Dispositifs financés/mode de calcul	Montant prévu ou exécuté en 2019
P. 137 (Droits des femmes)	14,8	LEAO, Accueils de jour, 39.19, accompagnement sortie prostitution/ AFIS, 2/3 subventions nationales, partenariats territoriaux, communication	14,55
P. 129 (Premier ministre - SIG)	2	Communication gouvernementale	1,96
P. 124 (SG ministères sociaux - DFAS)	12	2/3 Coût des personnels DDFE centrale et déconcentrée mobilisés sur les violences	12,45
P. 177 (hébergement, logement, insertion)	90	Hébergement des femmes victimes de violences	77,13
P. 101 (Accès au droit et à la Justice)	9,8	Aide aux victimes, TGD, associations gérant les espaces de rencontre	9,07
P. 107 (Administration pénitentiaire)	0,1	Stage de responsabilisation d'auteurs de violence au sein du couple et de violence sexistes (1 837 euros / stage)	0,09
P. 152 (Gendarmerie) et P. 176 (Police)	221,6	Crédits mobilisés pour les violences conjugales :	217,87
	73	264 brigades de protection de la famille (PN) : (1 271 policiers)	73,00
	38	Correspondants départementaux et locaux aide aux victimes (147 + 521)	35,67
	10	174 référents violences conjugales (à la PP)	10,00
	3,3	73 psychologues (PN)	3,30
	7	100 officiers adjoint prévention, correspondants départementaux de lutte contre les violences intrafamiliales (GN)	7,00
	76	1740 correspondants territoriaux de la prévention de la délinquance présents dans les brigades de Gendarmerie (GN)	76,00
	10	45 brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ-GN), soit 235 personnels	10,00
	1,7	Portail de signalement des violences sexuelles et sexistes (PN et GN)	1,70
	1,4	Place d'hébergement à destination des demandeuses d'asile vulnérables	ND
	1,2	Les référents préfectoraux (10% de leur activité comptabilisé)	1,20
P. 216 (Intérieur - SGFIPD)	11,2	ISG, permanence aide victime commissariat et gendarmerie, référent victime infraction pénale, référence femme victime violence au sein du couple, prévention violence intrafamiliale, protection femme victime de violence conjugale, action auteurs de violences, prévention lutte contre violence.	9,04
P. 203 (Infrastructure et services de transport)	ND	Lutte contre le harcèlement dans les transports (RATP et SNCF).	0,06
TOTAL	361,4		342,22

Note méthodologique : les données inscrites pour 2020 ont été transmises par l'administration. Les données inscrites pour 2019 sont issues des documents budgétaires. Toutefois, pour les programmes « gendarmerie » et « police », la comptabilisation budgétaire pour 2020 est une nouveauté au titre de la lutte contre les violences. Les données budgétaires pour 2019 ne figurant pas dans les documents budgétaires, la comparaison entre 2019 et 2020 a été réalisée sur la base des effectifs, seule donnée disponible. Les mêmes effectifs entre 2019 et 2020 ont conduit à inscrire des montants identiques pour chaque année.

Cette comparaison, réalisée entre 2019 et 2020, conduit les rapporteurs spéciaux à formuler plusieurs séries d'observations :

- d'abord, ils notent la quasi-absence de mesures nouvelles : les intervenants sociaux en commissariat et gendarmeries, les psychologues, les correspondants locaux de lutte contre les violences intrafamiliales, les correspondants départementaux d'aide aux victimes, les correspondants territoriaux de prévention de la délinquance existaient déjà et ne constituent pas des dispositifs nouveaux ;

- ensuite, les crédits augmentent peu entre 2019 et 2020 pour les mesures déjà existantes, voire diminuent s'agissant des moyens humains de l'administration centrale et déconcentrée ;

- en outre, les crédits dédiés à l'hébergement augmentent en raison principalement de la hausse de places généralistes et non spécialisées, et sans que les 5 131 places existantes ne soient une réalité pour les associations, que les rapporteurs spéciaux ont rencontrées. Le coût moyen financé, par place, ne permet pas une prise en charge spécifique des femmes (*cf. infra*) ;

- enfin, concernant la contribution des programmes « gendarmerie » et « police », la valorisation financière des personnels est quelque peu sujette à caution, d'autant qu'il s'agit de dispositifs comptabilisés dans la politique de lutte contre les violences de façon un peu extensive. Cette politique ne représente ainsi, par exemple, qu'une partie des missions des correspondants départementaux d'aide aux victimes ou des correspondants territoriaux de prévention de la délinquance.

Toutefois, il convient de signaler qu'au-delà de ces 361,4 millions d'euros identifiés, 4 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts dans le troisième projet de loi de finances rectificative et d'autres devraient l'être en 2021 (*cf. tableau infra*).

2. Le détail des mesures du Grenelle contre les violences conjugales questionne sur leur financement et leur mise en œuvre

Si un nombre important de mesures prévues dans le cadre du Grenelle n'ont pas de coût budgétaire direct, telles que les évolutions législatives sur l'exercice de l'autorité parentale ou sur la confiscation des armes par exemple, la question des moyens reste cruciale pour une politique de lutte contre les violences conjugales effective et efficace.

Le Grenelle contre les violences conjugales, un évènement important et symbolique

Au niveau national, se sont réunis, entre septembre et novembre 2019, 11 groupes de travail portant sur les violences intrafamiliales, l'éducation et la prévention, la santé, le monde du travail, les Outre-mer, le handicap, l'accueil en commissariat et gendarmerie, l'hébergement, la justice, les violences psychologiques et l'emprise, les violences économiques.

Leur animation était assurée par des pilotes issus des principaux ministères concernés. La coordination des travaux et leur mise en forme ont été assurées par le SDFE.

Les participants étaient principalement : des élus, des experts, des citoyens, des associations, des institutions, des professionnels (policiers, gendarmes, magistrats, travailleurs sociaux, professionnels de santé, enseignants, responsables de centres d'hébergements...), des représentants des nombreuses administrations...

Au niveau territorial, 182 évènements ont eu lieu sur tout le territoire, organisés par les préfets, les procureurs, les directeurs généraux des ARS, les recteurs, les parlementaires avec l'appui du réseau déconcentré droits des femmes.

L'ensemble de ces travaux a été restitué lors d'une réunion qui s'est tenue le 29 octobre en présence de plusieurs ministres et élus. Ils ont permis d'élaborer un ensemble de mesures qui ont été présentées par le Premier ministre, le 25 novembre 2020.

45 mesures ont ainsi été annoncées dans le cadre de ce Grenelle :

Prévenir les violences

- **mesure n° 1** : mettre en place un module de formation initiale et continue sur l'égalité, rendu obligatoire à destination des personnels de l'éducation nationale (enseignants, personnels d'éducation, cadres, etc.) ;

- **mesure n° 2** : dédier un conseil de vie collégienne et un conseil de vie lycéenne chaque année à la réalisation d'un diagnostic annuel sur l'égalité filles-garçons en milieu scolaire, avec une attention portée à la participation des élèves en situation de handicap ;

- **mesure n° 3** : diffuser à tous les établissements scolaires un document unique de signalement et un guide d'utilisation pour mieux repérer et signaler les violences intrafamiliales ;

- **mesure n° 4** : mettre en place une sensibilisation obligatoire sur la prévention des violences conjugales dans le cadre du service national universel (SNU) mais aussi du Plan mercredi ou des Cités éducatives .

Libérer la parole, favoriser la révélation des faits

- **mesure n° 5** : étendre les horaires du 39.19 et le rendre accessible aux personnes en situation de handicap ;

- **mesure n° 6** : lever le secret médical en cas de danger immédiat pour la victime ;

- **mesure n° 7** : créer une cartographie des professionnels et des structures engagés dans la prévention et la prise en charge des victimes de violences conjugales à destination des professionnels de santé ;

- **mesure n° 8** : mettre à disposition des professionnels de santé un outil d'évaluation de la gravité et de la dangerosité des situations de violences conjugales.

Mieux protéger et plus rapidement

- **mesure n° 9** : juger plus vite et efficacement par le déploiement de « filières d'urgence » ;
- **mesure n° 10** : auditer sur l'accueil des victimes dans les services de police et unités de gendarmerie ;
- **mesure n° 11** : mettre en place suite à chaque féminicide un « retex » au-niveau local, associant l'ensemble des professionnels concernés (police ou gendarmerie, justice, travailleurs sociaux, médecins, professionnels de l'Éducation nationale etc.) ;
- **mesure n° 12** : créer 80 postes supplémentaires d'intervenants sociaux dans les commissariats et gendarmeries bénéficiant d'un financement de l'État ;
- **mesure n° 13** : instaurer un parcours renforcé de formation initiale et continue à l'accueil des femmes victimes de violences conjugales pour les policiers et les gendarmes ;
- **mesure n° 14** : élaborer une grille d'évaluation du danger ;
- **mesure n° 15** : diffuser un document d'information auprès de toute victime se rendant dans un commissariat ou une gendarmerie ;
- **mesure n° 16** : faciliter la prise de plainte pour les victimes de violences conjugales dans l'incapacité de se déplacer notamment lorsqu'elles sont hospitalisées ;
- **mesure n° 17** : consolider et développer des structures dédiées à la prise en charge sanitaire, psychologique, sociale des femmes victimes de violences ;
- **mesure n° 18** : mieux accompagner la victime avec l'assistance d'un avocat ;
- **mesure n° 19** : interdire la médiation pénale et encadrer la médiation familiale en cas de violences conjugales ;
- **mesure n° 20** : reconnaître le phénomène du « suicide forcé » avec la mise en place d'une nouvelle circonstance aggravante pour les auteurs de violences en cas de harcèlement ayant conduit au suicide ou à une tentative de suicide ;
- **mesure n° 21** : créer 1000 nouvelles solutions de logement et d'hébergement ;
- **mesure n° 22** : améliorer la coordination entre les SIAO et la plateforme 39.19 pour la prise en charge en urgence des femmes victimes de violences ;
- **mesure n° 23** : mettre à disposition des forces de l'ordre une plateforme de géolocalisation des places d'hébergement d'urgence, utilisable en cas de carence du 115 ;
- **mesure n° 24** : faciliter l'accès des femmes victimes de violences à la garantie Visale (garantie locative), pour qu'elles puissent bénéficier d'une caution locative gratuite et trouver un logement plus facilement.

Mieux protéger et plus rapidement, y compris au travail

- **mesure n° 25** : ouvrir le droit aux victimes sous ordonnance de protection de débloquent leur épargne salariale de façon anticipée pour ce motif ;
- **mesure n° 26** : actualiser le guide relatif à l'égalité professionnelle à destination de TPE-PME afin d'y intégrer la problématique des situations de violences conjugales ;
- **mesure n° 27** : intégrer la problématique des violences conjugales aux plans de santé au travail et aux plans régionaux de santé au travail, pour réduire les conséquences des violences conjugales sur le lieu de travail ;
- **mesure n° 28** : proposer aux partenaires sociaux membres de la commission du label égalité professionnelle d'intégrer au cahier des charges du label égalité professionnelle un axe relatif à la prise en compte des violences conjugales.

Mieux protéger et plus rapidement, notamment les victimes en situation de handicap

- **mesure n° 29** : déployer dans chaque région un centre de ressources pour accompagner les femmes en situation de handicap dans leur vie intime et leur parentalité ;
- **mesure n° 30** : rappeler à l'ensemble des établissements et services médico-sociaux la nécessité du respect de l'intimité et des droits sexuels et reproductifs des femmes accompagnées ;
- **mesure n° 31** : lancer une formation en ligne certifiante pour faire monter en compétence massivement les différents professionnels qui interviennent notamment dans les établissements et services médico-sociaux.

Prendre en compte l'impact des violences conjugales sur les enfants et les liens familiaux

- **mesure n° 32** : développer les espaces de rencontre, lieux neutres protégeant les mères et leurs enfants en cas de séparation ;
- **mesure n° 33** : promouvoir les auditions des unités d'accueil médico-judiciaires pédiatriques (UAMJP) afin de recueillir dans de bonnes conditions la parole de l'enfant ;
- **mesure n° 34** : suspension systématique de l'exercice de l'autorité parentale en cas d'homicide conjugal ;
- **mesure n° 35** : donner la possibilité au juge pénal d'aménager ou de suspendre l'autorité parentale du conjoint violent ;
- **mesure n° 36** : décharger les descendants de leur obligation alimentaire envers le parent condamné pour homicide volontaire de l'autre parent.

Développer un suivi et une prise en charge des auteurs de violences conjugales

- **mesure n° 37** : mieux connaître les profils socio-démographiques des auteurs ;
- **mesure n° 38** : évaluer la dangerosité criminologique des auteurs ;
- **mesure n° 39** : généraliser le bracelet anti-rapprochement ;
- **mesure n° 40** : renforcer les mesures de suivi de l'auteur et de prévention de la récidive à partir de pratiques déjà développées par certaines juridictions ;
- **mesure n° 41** : renforcer les mesures de suivi de l'auteur et de prévention de la récidive par la mise en place de 2 centres de suivi et de prise en charge des auteurs par région ;
- **mesure n° 42** : encadrer les permis de visite en détention ;
- **mesure n° 43** : prévenir et prendre en charge les violences conjugales liées aux addictions par la formation des professionnels en addictologie et des acteurs prenant en charge les victimes de violences conjugales ;
- **mesure n° 44** : procéder à une évaluation médico-sociale (dès le stade de l'enquête) des auteurs de violences, pour enclencher plus rapidement les dispositifs de suivi et de prise en charge adaptés ;
- **mesure n° 45** : réquisitionner les armes blanches et les armes à feu des auteurs de violences, dès le dépôt de plainte.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Là encore, les rapporteurs spéciaux ont souhaité examiner les principales mesures annoncées dans le cadre du Grenelle, sous l'angle des moyens et des financements prévus et souhaitables. Ces mesures sont ainsi présentées, selon les cinq étapes de prise en charge des femmes victimes de violences, mises en avant par les associations et le HCE notamment (cf. encadré *infra*).

Dans cette partie du rapport, ne sont pas explicitées les 45 mesures, mais principalement celles qui appellent un financement ou des difficultés de mise en œuvre. Ce suivi a été réalisé, d'après des informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux, en date du 22 juin 2020, par le biais d'un tableau de suivi transmis par le SDFE.

Les étapes-clés dans la prise en charge des femmes victimes de violence, selon le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

1) **Quand les femmes révèlent des violences conjugales, elles ont besoin d'être crues.** Pour ce faire, les conditions d'accueil, le recueil de la déclaration, estimant à sa juste mesure la dangerosité de l'agresseur, le délai de traitement et la réponse pénale, dont les défaillances viennent d'être mises en lumière par l'Inspection générale de la Justice, doivent être améliorées.

2) **Elles ont besoin d'être protégées sans délai, via une mise en sécurité et des dispositifs de protection.** Les centres d'hébergement spécialisés et non-mixtes doivent être davantage soutenus, et les mesures de protection qui ont fait leur preuve, renforcées.

3) **Elles ont besoin d'accéder à des soins pour se reconstruire. Les violences impactent la santé des victimes, que ce soit leur santé physique ou leur santé psychique.** Les victimes, leurs enfants et leurs proches, doivent pouvoir accéder à une prise en charge spécifique, gratuite et accessible géographiquement.

4) **Elles ont besoin de pouvoir reprendre leur vie en main et pour cela d'un accompagnement global** pour accéder ou ré accéder au logement pérenne et à l'autonomie financière, notamment via le travail.

5) **Enfin, leurs enfants sont covictimes des violences conjugales et doivent être considérés comme tels.** 143 000 enfants sont concernés par ces violences conjugales. Un traitement adapté de l'exercice de la parentalité est indispensable pour protéger la mère et les enfants.

Source : extrait de l'avis du HCE, « Violences conjugales : pour une culture de la protection des femmes et des enfants, publié le 25 novembre 2019

a) *Prévenir les violences, par la formation des professionnels et des jeunes*

Le volet concernant la prévention de ces violences est essentiel, comme ont pu le rappeler aux rapporteurs spéciaux les personnes auditionnées.

**La formation des professionnels aux violences faites aux femmes,
une obligation depuis 2014**

L'article 51 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes⁴ prévoit ainsi que « *la formation initiale et continue des médecins, des personnels médicaux et paramédicaux, des travailleurs sociaux, des magistrats, des fonctionnaires et personnels de justice, des avocats, des personnels enseignants et d'éducation, des agents de l'état civil, des personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs, des personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale, des personnels de préfecture chargés de la délivrance des titres de séjour, des personnels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et des agents des services pénitentiaires comporte une formation sur les violences intrafamiliales, les violences faites aux femmes ainsi que sur les mécanismes d'emprise psychologique* ». Cette formation fait partie des missions de la MIPROF (cf. infra).

Source : *commission des finances du Sénat*

Les mesures du Grenelle concernent particulièrement la formation des professionnels de l'éducation nationale et des jeunes, que les rapporteurs spéciaux reconnaissent comme essentielle pour la prévention et la lutte contre ces violences.

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux, à la date du 22 juin 2020, aucun crédit supplémentaire n'avait été engagé pour financer ces actions. Ces mesures reposent, en réalité, sur l'utilisation et la **valorisation de dispositifs existants**. Toutefois, les rapporteurs spéciaux doutent de la capacité des structures, comme la MIPROF, et de ses agents à mettre en œuvre de nouvelles actions, à moyen constant, et souhaiteraient, à tout le moins, que ces actions puissent être valorisées financièrement de façon objective et transparente. Comme indiqué plus loin dans le rapport, le montant de 138,5 millions d'euros valorisés au titre de la formation des jeunes à l'égalité et à la lutte contre les violences semble quelque peu questionnable.

Des structures associatives participent ainsi à ces actions de formation, notamment en direction des plus jeunes, avec des financements souvent privés à défaut de financements publics existants. Ainsi, la Maison des femmes est très impliquée dans les missions de prévention sur le territoire de santé de Seine-Saint-Denis et intervient régulièrement dans les

⁴ L'article 51 de la dite loi modifie l'article 21 de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

lycées et les collèges pour des séances d'éducation à la vie affective et sexuelle. Ces séances mobilisent des médecins et ne sont pas financées par les pouvoirs publics, mais par des fondations privées qui ont choisi de flécher leurs dons pour permettre à la Maison des femmes de mener ces missions à bien.

b) Libérer la parole et favoriser la révélation des faits, notamment par l'ouverture de la ligne d'écoute 39.19 24h/24, 7j/7 et rendue accessible aux personnes en situation de handicap

La ligne d'écoute « 39.19 » - gérée par la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) - offre une écoute anonyme et gratuite aux femmes victimes de toutes formes de violences 7 jours sur 7 et sur des plages horaires élargies, depuis le 1^{er} janvier 2014.

L'ouverture 24h/24 et l'accessibilité aux personnes handicapées de ce numéro doivent se faire par le biais d'une **procédure d'appel d'offres lancée cette année** pour une mise en œuvre en 2021. Selon l'administration, « *le cadre juridique de subvention, déjà fragile, ne pouvait plus désormais subsister avec la décision de faire évoluer la plateforme vers le 24h/24* ». Un comité de suivi du projet, piloté par une cheffe de projet issue du SDFE, a été mis en place et s'est réuni, une première fois, le 4 février 2020.

Le coût global de la plateforme téléphonique a été estimé, à partir de 2021, à 3,268 millions d'euros, auxquels s'ajoute une enveloppe de 500 000 euros pour une adaptation en direction des cinq DOM, sur la base de 2 écoutants locaux par territoire (40 000 euros par poste et 20 000 euros de fonctionnement). D'après les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux, **une mesure budgétaire nouvelle a été sollicitée dans ce sens sur le programme 137**. Les programmes 157 et 123 seront également sollicités respectivement pour l'accessibilité, à hauteur de 3 000 à 10 000 euros et pour une adaptation du dispositif aux DOM.

Le 39.19, un recours inégal selon les territoires

Compte tenu de ses horaires d'ouverture, **le 39.19 n'est actuellement pas accessible également à tous les territoires ultramarins, du fait des décalages horaires existants** (seuls 1,7 % des appels reçus sur le 39.19 en 2019 provenaient des 9 DOM-TOM). L'évolution vers le 24h/24 permettra de répondre à cette difficulté.

Concernant la répartition des appels reçus, **la FNSF établit chaque année un bilan de ces appels reçus, ventilés par département**. Ce sont souvent les mêmes départements qui concentrent le nombre d'appels le plus important : Bouches-du-Rhône (3,6 % de 2019), Rhône (3,3 %), Seine-Saint-Denis (3,7 %), Nord (4,1 %), Paris (6 %).

À ce stade, **il n'est toutefois pas possible de tirer de ces statistiques une analyse sur le recours à ce numéro d'après le SDFE**.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

c) Mieux protéger et plus rapidement

Le constat a été fait, lors de ce Grenelle, de l'existence de lacunes dans la prise en compte des faits révélés et la protection des victimes. Le juge Édouard Durand, notamment, reçu en audition, plaidait ainsi pour un renforcement de la « *présomption de crédibilité* », à l'aune de la « *présomption d'innocence* » selon l'application d'un principe de précaution et de protection des femmes victimes de violence.

(1) L'audit des commissariats et gendarmeries : des résultats de satisfaction en décalage avec la réalité du terrain

Dans le cadre des missions traditionnelles de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), les auditeurs du département de l'audit interne et de l'expertise procèdent à des contrôles inopinés de l'accueil dans les commissariats depuis 2008. **Le choix a été fait, dans le cadre du Grenelle, d'étendre ces contrôles aux victimes de violences conjugales, de septembre à décembre 2019, sur 40 sites et 400 victimes (soit 10 personnes par site).**

Par ailleurs, **l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) a effectué, pour l'année 2019, son audit sur l'accueil des victimes de violences conjugales auprès de 411 unités et 235 victimes.**

Résultats des audits réalisés en 2019 sur l'accueil des victimes dans les services de police et unités de gendarmerie

Le ministre de l'intérieur a présenté les principaux résultats de ces audits, le 13 février 2020.

*S'agissant de l'accueil des victimes :

- **plus de 90 % des victimes sont globalement satisfaites de l'accueil ;**
- les délais d'attente sont jugés satisfaisants par au moins 76 % des victimes ;
- plus de 75 % des victimes ont jugé la confidentialité des locaux satisfaisante ;
- moins de 2 % des victimes indiquent avoir ressenti une discrimination ou un préjugé de la part du policier ou gendarme en raison de leur origine ethnique ou sociale ou de considérations religieuses ou sexuelles.

***S'agissant de la prise en compte de la plainte : près de 90 % des victimes ne font état d'aucune difficulté pour enregistrer leur plainte.**

*S'agissant du suivi de la plainte:

- pour la police nationale : 38 % des victimes déclarent avoir été informées au cours de l'enquête. Pour la gendarmerie nationale : 62 % des victimes déclarent avoir été informées au cours de l'enquête ;
- plus de 85 % des victimes estiment être satisfaites de l'information donnée et plus de 75 % des plaignants ont reçu une information sur les associations d'aide aux victimes.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Alors que d'après la lettre de l'observatoire des violences contre les femmes précitée dans ce rapport, moins d'une victime sur cinq déclare avoir déposé plainte et plus de la moitié des victimes n'a fait aucune démarche auprès de professionnels ou d'associations, que toutes les parties prenantes au Grenelle ont conclu à des lacunes dans la prise en charge des victimes, **les rapporteurs spéciaux s'étonnent des résultats de l'audit mené concluant à de tels « taux de satisfaction ».**

La réalité vécue par les associations, qui ont été reçues par les rapporteurs spéciaux, apparaît bien différente. **Les conditions de réalisation de ces audits semblent discutables et discutées par les associations, dont le constat est unanime s'agissant des difficultés pour les femmes à déposer plainte dans les commissariats.**

Les rapporteurs spéciaux souhaiteraient que le Gouvernement puisse fournir des explications quant à la méthodologie utilisée et le décalage existant entre les résultats de cette enquête et la perception des associations.

Ils saluent néanmoins la poursuite de cette évaluation en 2020 sur 120 sites auprès de 1 200 victimes pour la police nationale et 800 victimes au sein de 20 groupements de gendarmerie. Ils encouragent également le travail en cours du ministère sur les principales pistes d'amélioration qui portent sur la confidentialité lors de l'accueil, l'information relative aux associations d'aide aux victimes et la communication aux victimes des suites données à leur plainte.

(2) Création de 80 postes supplémentaires d'intervenants sociaux dans les commissariats et gendarmeries (ISCG) d'ici 2021

Le Gouvernement indiquait, dans le document de clôture du Grenelle précité, qu'en plus des « 271 intervenants actuellement existants, 80 postes supplémentaires sont estimés nécessaires d'ici 2021 : ils bénéficieront d'un financement au titre du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ».

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, 8 recrutements seulement avaient été réalisés au 5 mars 2020, selon la répartition suivante, par département :

- Morbihan : délégation de 90 000 euros réalisée le 11 février 2020 pour la création de 3 postes (1 poste au commissariat de Lorient, 1 poste en zone Gendarmerie pour 3 unités de l'Est du département, 1 poste en zone Gendarmerie pour 3 unités de l'Ouest du département) ;

- Rhône : délégation de 30 000 euros réalisée le 25 février 2020 pour un poste au commissariat de Givors ;

- Paris : trois postes, que la ville de Paris aurait financés à 100 % ;

- Yvelines : un poste en zone Gendarmerie financé par le Conseil Départemental a été créé fin février et couvre l'ensemble du département.

Durant la crise sanitaire, le recrutement des ISCG a été suspendu. **Toutefois, en date du 22 juin 2020, sur les 80 recrutements prévus sur l'année, 26 créations ont été recensées depuis le début 2020 par le secrétariat général du FIPD.** Le travail de recrutement se poursuit afin d'atteindre l'objectif, selon l'administration.

Concernant le financement de ces 80 postes supplémentaires, il a été estimé à 2,7 millions d'euros qui s'ajoutent au coût du maintien du nombre d'ISG évalué pour 2020 à 4,5 millions d'euros. Il convient de noter, que ces ISCG ne sont pas financés exclusivement par l'État, et font l'objet de cofinancements avec le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) et les collectivités locales.

- (3) Instauration d'un parcours renforcé de formation initiale et continue à l'accueil des femmes victimes de violences conjugales pour les policiers et les gendarmes

Le document de clôture du Grenelle indiquait que depuis mai 2019, un module spécifique relatif aux violences faites aux femmes d'une durée de 8 heures était intégré dans toutes les formations initiales des élèves gendarmes. Deux niveaux de formation continue devaient progressivement être mis en place à partir du 2^{ème} semestre 2019.

Il s'agit ainsi de compléter l'offre de formation initiale et continue existante, par des e-formations et la mise à jour d'outils pédagogiques (cf. encadré).

Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, **la e-formation n'engendre pas de coût particulier (hors coût T2), ni la mise à jour des produits pédagogiques sur cette thématique.** Toutefois, il faudrait ainsi pouvoir identifier ces dépenses de personnels, voire également les dépenses de fonctionnement.

Le contenu de la formation des policiers aux violences conjugales

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, **l'ensemble des policiers bénéficie d'une formation spécifique en matière de violences conjugales.** Les contenus des formations (initiales et continues) sur cette thématique ont été renforcés et complétés par les mesures adoptées à l'issue du Grenelle.

La formation initiale :

Depuis 2006, les élèves gardiens de la paix suivent les enseignements d'un module de 43 heures intitulé « Intervenir sur une situation de violences intrafamiliales ». Parmi les thématiques abordées, environ 17 heures sont en étroite relation avec les violences faites aux femmes.

Ce module contient :

- l'étude des infractions pénales relatives aux violences intra-familiales (dont les femmes sont victimes dans la plupart des cas) assorties de leurs aggravations ;
- l'enseignement des protocoles d'intervention spécifiques aux violences intra-familiales et les dispositions juridiques et techniques associées ;
- les approches relationnelles à mettre en œuvre vis-à-vis des victimes et des auteurs de violences intrafamiliales, en tenant compte du contexte psychosocial ;
- les mesures de protections des victimes, dont les mineurs et les femmes ;
- l'action des acteurs sociaux (associations d'aide aux victimes, psychologues affectés dans les commissariats, assistance sociale des collectivités territoriales, etc.) ;
- des exercices pratiques de simulation et de rédaction procédurale.

Il comprend la diffusion de supports audiovisuels tels que ceux de la MIPROF, de la collection « 10 films pour en parler » réalisés avec l'appui du ministère de l'intérieur en 2009, de la délégation d'aide aux victimes en 2010 ou des supports réalisés en immersion au sein d'équipages de police secours. Ce module fait l'objet d'une veille et d'une actualisation adaptée. Y ont notamment été intégrées les dispositions de la loi du 3 août 2018 relative aux violences sexistes ainsi que la grille d'évaluation du danger.

Les élèves officiers et commissaires de police bénéficient également d'une formation spécifique sur cette thématique, enrichie par les mesures adoptées à l'issue du Grenelle.

La formation continue :

L'offre de formation possède un panel de mallettes pédagogiques qui traite notamment de l'accueil des victimes de violences conjugales, déclinée soit de manière transverse dans le cadre du cursus BPF (brigade de protection de la famille), soit au travers des situations d'accueil, soit de manière plus spécifique dans le cadre des formations qualifiantes (OPJ/QB). Les formations concernant les violences faites aux femmes existent dans la police depuis les années 80, et ont été régulièrement adaptées, selon l'administration. Dans la continuité des préconisations du Grenelle des violences faites aux femmes, les formations axées sur l'accueil du public, les auditions, les cursus BPF, violences intrafamiliales et les actualisations des connaissances OPJ/APJ font l'objet d'une mise à jour pour intégrer notamment la grille d'évaluation du danger, les divers protocoles, la doctrine d'emploi et le modèle d'audition suivant le logiciel de rédaction des procédures de la police nationale.

La direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale propose un catalogue de formations portant sur cette thématique. La formation principale est destinée aux enquêteurs affectés en brigade de protection de la famille. Proposée sur cinq jours, elle aborde notamment les violences conjugales (emprise, stratégie de l'agresseur, harcèlement...). Ces formations vont intégrer les nouvelles mesures adaptées.

Enfin, la e-formation portant sur les mesures adoptées à l'issue du Grenelle et plus particulièrement sur la grille d'évaluation du danger, complète cet ensemble de formations proposé sur la thématique. Elle fera l'objet d'une présentation à toutes les directions zonales.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

- (4) Consolider et développer des structures dédiées à la prise en charge sanitaire, psychologique, sociale des femmes victimes de violences

Le document de clôture du Grenelle indiquait qu'une enquête auprès des agences régionales de santé (ARS) avait été lancée au second semestre 2019 pour recenser les structures existantes et étudier leur offre de prise en charge. **L'état des lieux de ces structures régionales en place ou en projet a été réalisé.** Il porte sur 11 régions répondantes et 76 % de la population de femmes.

Les unités dédiées de prise en charge des violences ont vocation à apporter une prise en charge globale, notamment aux femmes et hommes victimes de violences conjugales, comprenant l'accueil, la délivrance des soins, (suivi spécialisé, chirurgie, etc.), l'accompagnement psycho-social, en étroite coordination avec une diversité de partenaires intervenant, par ailleurs, dans la prise en charge des femmes victimes de violences : unités médico-judiciaires, structures de police, justice, associations, collectivités territoriales, etc.

Pour appuyer le déploiement de ces structures, une mission d'intérêt général (MIG) dédiée, visant à soutenir les projets existants ainsi qu'à mailler plus largement le territoire national, aurait dû être lancée au premier trimestre 2020. Il est prévu de financer 16 structures, avec une montée en charge sur trois ans (2020-2022).

Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, des travaux préparatoires sont en cours pour définir la répartition inter-régionale des crédits à déléguer en 2^{ème} circulaire budgétaire 2020 au vu des principaux manques constatés de l'offre de soins.

Il a été budgétisé 150 000 euros par structure pour un nombre de 16 unités dédiées, soit un montant de 2 400 000 euros. Le financement pourrait se faire progressivement, un montant de 900 000 euros devant être délégué dès fin 2020.

Pourtant il semblerait, au vu des auditions des associations, que ces dernières n'aient pas été associées, ou tout du moins, tenu informées de la mise en œuvre de cette mesure du Grenelle. Des structures, comme la Maison des femmes ou Women Safe, qui pourraient être intéressées, n'ont pas reçu de financement complémentaire en date de juin 2020.

La Maison des femmes et Women Safe, deux structures de prise en charge globale des femmes, innovantes et reconnues, dont le développement sur le territoire doit être encouragé

La Maison des femmes

La maison des femmes est une unité de soins, adossée au Centre Hospitalier Delafontaine à Saint-Denis, qui assure l'accueil et la prise en charge des femmes vulnérables et/ou victimes de violences depuis juillet 2016. Les équipes, conduites par la médecin-chef engagée et à l'origine du projet Dr Ghada Hatem, offrent des soins adaptés aux femmes : contraception, IVG, soins autour d'une excision, viol ou de violences physiques ou psychologiques.

La Maison des femmes dispose de deux unités de soins distinctes : la première est dédiée aux mutilations sexuelles et la seconde aux autres violences. Une troisième unité est dédiée au planning familial. Il s'agit d'une structure individualisée ouverte « sur la rue » autant que sur l'hôpital permettant un accès direct et discret.

Le coût total d'une telle structure est estimé autour de 900 000 euros annuels. Deux tiers des financements sont publics (État, région, département, villes du département etc.), mais cette structure se caractérise par de nombreux cofinancements avec le privé, et notamment par de nombreuses levées de fonds auprès de mécènes (*cf. infra*).

Le concept de Maison des femmes, structure de soin adossée à un établissement hospitalier, est pour, le Dr Ghada Hatem, essentiel à disséminer sur l'ensemble du territoire, ce que ne peuvent que saluer les rapporteurs spéciaux. La Maison des femmes a organisé avec la Fondation des femmes un concours qui a permis de soutenir quatre projets. De nombreuses villes, territoires (Tahiti, Antilles) ont sollicité la Maison des femmes, qui estime qu'une telle structure nécessite un financement à hauteur de 500 000 euros pour la prise en charge des violences, le reste du financement pouvant être assuré par le département pour l'unité « planification familiale » et compensé par la sécurité sociale pour les soins produits.

Women Safe

À l'origine de cette structure, se trouve la création, en 2014, par Frédérique Martz et Pierre Foldes, d'un **fonds de dotation puis d'une association, dédiée aux femmes victimes de toute forme de violences**, innovante dans sa prise en charge pluridisciplinaire, réunissant en un même lieu santé et justice. Gratuite, elle offre l'égalité d'accès et de traitement pour toutes les victimes jusqu'à la résolution des problèmes rencontrés par ces femmes.

En 2016, les universités de Paris-Sorbonne confient à l'association la prise en charge des victimes de harcèlement sexuel et sexiste. **En 2017, Women Safe voit l'ouverture du « pôle mineurs » pour la prise en charge des filles et garçons victimes ou témoins de violences** en situation de psycho-trauma à la suite de violences, principalement sexuelles. Le département a ainsi confié à la structure les enfants placés à l'ASE, victimes de violences sexuelles.

Le dispositif pourrait se généraliser si la proximité d'un lieu de soin (hôpital, clinique) se présente. **La structure poursuit une étude de modélisation de sa répliation dans le but de créer un réseau national d'antennes**, ce que ne peuvent qu'encourager les rapporteurs spéciaux.

Source : contributions écrites des associations

(5) Mieux accompagner la victime avec l'assistance d'un avocat

Depuis 1991, le dispositif d'aide juridictionnelle comprend la possibilité pour les barreaux de contractualiser avec les juridictions dans le but d'améliorer la qualité de la défense des bénéficiaires de l'aide juridique.

Deux instruments coexistaient jusqu'à ce jour : le protocole dit « de l'article 91 » (issu du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991), qui permet aux barreaux de recevoir une dotation complémentaire s'ils mettent en place des permanences assorties d'engagements soumis à des procédures d'évaluation annuelle ; et la convention dite « garde à vue », qui rend possible le versement d'une subvention pour les barreaux qui organisent une permanence d'avocats en matière de garde à vue.

À compter du 1^{er} janvier 2020, une convention unique a vu le jour, intitulée « convention locale relative à l'aide juridique », selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux. Un modèle de convention a été élaboré en lien avec les représentants des juridictions et les représentants de la profession d'avocat, afin notamment de clarifier les critères permettant le versement de cette dotation complémentaire. À ce jour, six critères ont été dégagés, qui concernent aussi bien la formation, que les conditions de coordination, l'organisation d'un tutorat ou encore le principe de continuité des interventions. Un septième critère sera ajouté, destiné à inciter les barreaux à mettre en place des permanences d'accompagnement des victimes, en particulier lorsqu'il s'agit de violences conjugales. **Les barreaux qui mettront en place de telles permanences pourront obtenir par conséquent une dotation complémentaire d'un montant plus élevé, selon les éléments transmis aux Sénateurs.**

(6) La question de l'hébergement : 1 000 places d'hébergement annoncées pour le Grenelle

L'appel à projets lancé, fin 2019, dans les territoires via les directions départementales de la cohésion sociale, à la suite d'une enquête menée sur la situation actuelle, a conduit à la **sélection des propositions d'ouverture de places d'hébergement et de logement via l'allocation au logement temporaire (ALT)** : 99 projets ont été retenus sur les 262 remontés par les services. Cela représente 1 017 places sur les 3 129 inscrites dans les projets remontés par les services :

- 342 places d'hébergement d'urgence (objectif initial de 250) ;
- 675 places d'ALT (objectif initial de 750).

Le coût total est de 4 999 686 euros. Le coût unitaire des places d'hébergement s'établit à 28,32 euros, en raison des projets de l'Île-de-France, de l'Outre-mer et de la Corse.

Cette création de 1 000 nouvelles solutions d'hébergement ne saurait pour autant pleinement satisfaire les rapporteurs spéciaux, et ce pour plusieurs raisons :

- d'abord, car ce coût de 4,9 millions d'euros n'a pas été budgété sur le programme 177 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, et son financement reste une inconnue budgétaire à ce jour ;

- ensuite car sur 1 000 places créées, seules 250 correspondent à des places de mise en sécurité, et il ne s'agit pas de places spécialisées ;

- ensuite, car l'appel à projets a été lancé sur une base indicative de 25 euros par jour pour les places de mise à l'abri, alors que les associations spécialisées l'estiment à au moins 40 euros pour une prise en charge adaptée. La fixation d'un tel coût empêche ainsi les associations spécialisées reconnues, comme « Une femme un toit », de répondre mais laissent place à des structures plus généralistes, moins spécialisées dans la prise en charge des femmes victimes de violences ;

- enfin, la création d'une plateforme de géolocalisation des places d'hébergement d'urgence, présentée dans le cadre du Grenelle comme une mesure nouvelle, est critiquable. Un service interdépartemental intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) existe déjà. Plutôt qu'une création, comme l'ont justement fait remarquer certaines associations, il aurait été plus juste d'évoquer un renforcement du SIAO. Il s'agit d'une question de communication certes, mais importante pour l'instauration d'une relation de confiance entre les acteurs associatifs, en attente de mesures fortes et le Gouvernement. Les rapporteurs spéciaux reconnaissent d'ailleurs les efforts du Gouvernement concernant l'amélioration de la coordination entre les SIAO et la plateforme 39.19 pour la prise en charge en urgence des femmes victimes de violences, avec la signature, fin novembre 2019, d'une charte de coordination entre la plateforme du 39.19 et les SIAO à application nationale, y compris en Outre-mer.

Plus largement sur la question de l'hébergement des femmes victimes de violence, les rapporteurs spéciaux souhaitent formuler plusieurs séries observations :

- tout d'abord ils regrettent le flou existant sur le nombre de places d'hébergement réellement disponibles pour les femmes victimes de violences. Selon les associations, la comptabilisation de 5 500 places n'est pas fiable car les remontées de données vers les services de l'État se font difficilement. Ces places ne sont d'ailleurs pas une réalité pour les associations, que les rapporteurs spéciaux ont rencontrées ;

- ensuite, ils relèvent la concentration des places en Île-de-France (cf. tableau *infra*). Dix départements, qui sont principalement ruraux, ne disposent pas de places dédiées à ce public ;

- enfin, plus largement, ils notent la difficile prise en compte de la spécificité des femmes victimes de violences face au problème majeur qui préoccupe le ministère du Logement qui est le **sans-abrisme**.

**Nombre de places d'hébergement, par type, d'après l'enquête AHI
au 31 décembre 2018**

	Places FVV en hébergement généraliste	Part régionale des places FVV	Places en hébergement généraliste	Part régionale des places en hébergement généraliste	Places FVV en résidences sociales	Total des places FVV
Auvergne Rhône-Alpes	457	9%	13 601	9%	10	467
Bourgogne Franche-Comté	288	6%	4 349	3%	0	288
Bretagne	80	2%	2 377	2%	0	80
Centre-Val-de-Loire	92	2%	2 692	2%	24	116
Corse	21	0%	237	0%	0	21
Grand Est	237	5%	15 681	11%	0	237
Hauts de France	351	7%	11 357	8%	0	351
Île-de-France	1 939	40%	69 119	47%	70	2 009
Normandie	87	2%	4 237	3%	0	87
Nouvelle-Aquitaine	314	6%	5 031	3%	0	314
Occitanie	331	7%	6 516	4%	15	346
Pays de la Loire	211	4%	3 656	2%	45	256
Provence-Alpes-Côte d'Azur	340	7%	6 374	4%	89	429
Outre-mer	128	3%	1 271	1%	2	130
Total	4 876	100%	146 499	100%	255	5 131

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

**Comparaison des coûts des places d'hébergement
(ENC AHI 2018)⁵**

(en euros)

Type d'hébergement	Diffus	Regroupé	Global
Places d'hébergement			
Hors CHRS (CHU)	19	36	27
CHRS	35	49	42
Global	28	44	36
<i>Dont places d'hébergement dédiées FVV</i>			
Hors CHRS (CHU)	25	41	31
CHRS	38	47	41
Global	35	46	39
<i>Différence entre coût global et coût FVV</i>			
Hors CHRS	6	6	4
CHRS	3	-2	-1
Global	7	2	3

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

⁵ Les données présentées sont celles de l'ENC AHI 2018, qui collecte les données budgétaires de l'année 2017. Les coûts sont pondérés sur la base du nombre de places de chaque type d'hébergement.

d) *Prendre en compte l'impact des violences conjugales sur les enfants et les liens familiaux*

Les enfants, des covictimes à prendre en charge

- **143 000 enfants vivent dans des ménages où des femmes adultes sont victimes ;**
- 42 % ont moins de 6 ans ;
- 97 % des femmes indiquent peur, anxiété et angoisse chez leurs enfants ;
- 72,6 % des mères d'enfants mineurs obtenant une ordonnance de protection doivent exercer l'autorité parentale avec le père violent.

Par ailleurs, le docteur Maurice Berger, pédopsychiatre spécialiste de la clinique des enfants violents, rappelle que les **enfants les plus violents ne sont pas ceux qui ont été directement victimes de violences mais ceux qui ont été exposés à des violences conjugales** et que 60 à 70 % des enfants qu'il soigne dans le centre éducatif renforcé ont été témoins de violences conjugales pendant les deux/trois premières années de leur vie.

Source : avis du HCE, « Violences conjugales : pour une culture de la protection des femmes et des enfants », publié le 25 novembre 2019, d'après l'enquête CVS 2010-2015, FNSF, 2018. (bit.ly/2OsSw7W Mission de recherche Droit et Justice 2019. bit.ly/35uOymn)

- (1) Développer les espaces-rencontres, lieux neutres protégeant les mères et leurs enfants en cas de séparation des parents.

Le document de clôture du Grenelle indiquait que 30 millions d'euros supplémentaires seraient mobilisés d'ici 2022 afin de mieux mailler le territoire.

Les espaces-rencontres, des lieux essentiels de protection des enfants

Dans les situations de violences au sein du couple, le parent violent peut se voir attribuer des droits de visite avec son enfant et/ou d'hébergement. **Le recours aux espaces de rencontre permet dans ces situations de protéger le parent victime et l'enfant des violences et/ou pressions exercées par le parent violent.** Force est de constater un maillage territorial insuffisant en espace de rencontre ainsi que des délais d'attente trop longs pour accompagner ces mesures, selon l'administration.

Une concertation devait être engagée avec la CNAF pour veiller à un meilleur maillage du territoire et poursuivre la montée en charge du financement de ce dispositif, selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux. Les crédits du programme 101 du ministère de la justice et ceux de la CNAF dans le cadre de la COG 2018-2022 prévoient une augmentation des moyens alloués au dispositif des espaces de rencontre.

Un décret, en cours de finalisation, devrait fixer, par ailleurs, les modalités de remise d'un enfant à un parent (ajout à l'article 1180-5 du code de procédure civile) qui permet au juge aux affaires familiales, lorsqu'il statue sur les droits de visite et d'hébergement de décider que la remise de l'enfant s'exercera dans un espace de rencontre. Il comprendrait également un nouvel article prévoyant la possibilité de procéder à la remise de l'enfant, en dehors de ces espaces de rencontre, par l'intermédiaire d'un tiers de confiance désigné par le juge en vue d'éviter tout contact entre les parents. Il sera également prévu la désignation d'un espace-rencontre, pour exercer la mesure, à titre subsidiaire, en cas de carence du tiers, pour l'exercice de son droit de visite et d'hébergement, par l'intermédiaire d'un tiers de confiance (membre de la famille ou proche) en vue d'éviter tout contact entre les parents, dans un contexte conflictuel, de violences entre les parents ou de l'un à l'égard de l'autre.

L'objectif est de prévenir le renouvellement de violences et de protéger le parent victime. La mesure d'accompagnement par tiers de confiance complètera, dans les situations les moins complexes, l'offre de mesures visant à prévenir les violences conjugales en complément accessoire des mesures de droit de visite ou de "passage de bras" au sein d'un espace de rencontres.

Enfin, selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, la DGCS, le SADJAV, la DACS, la CCMSA, la CNAF rédigent actuellement le nouveau référentiel d'activité des espaces de rencontre. Celui-ci insiste sur le fait que le projet de service de l'espace de rencontre doit être en capacité de garantir une mise en œuvre effective de la mesure de protection et sur l'obligation pour les professionnels des espaces-rencontre soient formés à l'accueil de ces situations et notamment la prise en charge des enfants victimes et témoins des violences conjugales.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, une enveloppe de près de 30 millions d'euros devrait être prévue entre 2019 et 2022. Elle correspond au doublement des crédits de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) du Fonds national de l'action sociale - Branche famille (FNAS), avec la trajectoire suivante :

Crédits CNAF du FNAS mobilisés pour financer les espaces-rencontres

(en millions d'euros)

2019	2020	2021	2022	Total (2019-2022)
6.7	7.1	7.53	7.99	29,32

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

En 2019, les espaces-rencontres passent en effet d'un taux de financement de 30 % à 60 % du dispositif afin de pérenniser l'offre existante, de la développer et de rapprocher le taux de financement de celui de la médiation familiale (qui est de 75%).

À ces crédits supplémentaires, s'ajoutent ceux du **ministère de la justice (programme 101), qui augmentent de 3,49 à 5,49 millions d'euros de 2019 à 2020**. Plus 170 000 euros sont budgétés pour 2020 dans le cadre de la COG CCMSA. À ce stade, les rapporteurs spéciaux ne disposent pas d'informations sur les territoires qui pourraient voir un développement de l'offre.

- (2) Généraliser les unités d'accueil médico-judiciaires pédiatriques (UAMJP) afin de recueillir dans de bonnes conditions la parole de l'enfant.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, **le besoin de financement serait estimé entre 2,1 à 2,4 millions d'euros pour un an pour 68 postes d'accueillants en unités d'accueil pédiatriques enfance en danger (UAPED)**. Les modalités de financement sont en cours de discussion.

La mise en œuvre de cette mesure s'appuie sur **cinq expérimentations menées** à Nantes, Saint Malo, Versailles, Orléans et Évreux, avec des instructions données aux ARS pour une montée en charge d'ici 2022.

- e) *Développer un suivi et une prise en charge des auteurs de violences conjugales*

- (1) La généralisation de bracelets anti-rapprochement: un calendrier et des moyens qui doivent être tenus

Jusqu'à récemment, un certain flou demeurait sur le calendrier et les modalités de financement de la généralisation de ce dispositif, votée par la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille. Ainsi, **aucun moyen supplémentaire n'avait été voté sur la mission « Justice », dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020**, alors que l'objectif de 1 000 bracelets avait été annoncé et son coût estimé entre 5 et 6 millions d'euros.

Des informations ont toutefois été communiquées par le SDFE, fin juin aux rapporteurs spéciaux, attestant de la mise en œuvre de certaines mesures. Ainsi, trois marchés publics (pour le développement du système d'information, la location des équipements, les prestations de téléassistance et télésurveillance) ont été notifiés entre mars et juin 2020.

Ces 1 000 bracelets, qui devraient être déployés à partir de septembre 2020, seront financés sur le programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » par un report de crédits de 6,1 millions d'euros de l'exercice 2019 à 2020. Pour 2020, la **dépense actuellement engagée s'élève à 3 millions d'euros**, qui devrait être actualisée d'ici la fin de l'année en fonction du niveau réel des prestations réalisées. **À partir de 2021, la dépense récurrente devrait s'établir à 7,4 millions d'euros par an dans une hypothèse de 1 000 mesures actives en**

moyenne sur l'année. Ces dépenses seront imputées sur les programmes 107 « Administration pénitentiaire » et 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique », ce projet ayant fait l'objet d'un cofinancement à ce titre.

Les rapporteurs spéciaux saluent ces avancées et les moyens mis en œuvre, ils demeurent toutefois perplexes face à la mise en œuvre d'une mesure dont l'expérimentation dans les territoires, comme le Val-d'Oise, n'a pas été réalisée à la demande de l'État et qui aurait pourtant été nécessaire.

Téléphone grave danger (TGD) et ordonnances de protection : des dispositifs de mise en sécurité essentiels

Le téléphone grave danger (TGD)

Le TGD est un service de téléassistance accessible 7j/7 et 24h/24 qui a pour objectif de protéger les personnes victimes de violences conjugales. En cas de menace, la personne protégée peut contacter cet opérateur qui demandera alors aux forces de police ou de gendarmerie d'intervenir immédiatement à l'endroit où elle se trouve. Ce dispositif permet de protéger efficacement les femmes en grand danger, en prévenant de nouveaux passages à l'acte et en assurant un accompagnement et un soutien continu à ces victimes.

Une augmentation des TGD distribués

Au 4 juin 2020, 1086 TGD étaient attribués sur 1431 déployés (76 % du parc global) contre 330 attribués sur 849 déployés au 15 mars 2020. En 2019, 727 alarmes TGD ont nécessité une intervention des forces de l'ordre. Durant la période de confinement, entre le 11 mars et le 17 mai 2020, 143 alarmes TGD ont nécessité une intervention des forces de l'ordre.

Freins à leur déploiement

Les conditions d'attribution des téléphones ont été assouplies une instruction diffusée en août 2019 et par la loi du 28 décembre 2019. Dès l'annonce du Grenelle, les commandes de TGD ont régulièrement augmenté.

Pour le déploiement, certains territoires ultra-marins n'ayant pu être pourvus de téléphones dans le cadre du marché national pour des raisons techniques (impossibilité de géolocalisation), des expérimentations et un marché local ont été mis en place : c'est le cas de la Polynésie Française et de La Nouvelle Calédonie.

Mayotte et Saint-Martin, fortement concernés par la problématique des violences au sein du couple, ne bénéficient pas de TGD pour les raisons techniques évoquées ci-dessus (impossibilité de géolocalisation), ce que ne peuvent que regretter les rapporteurs spéciaux.

Financement

(en crédits de paiement sur le programme 101)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prise en charge des équipements et des dépenses liées aux abonnements	Financement Prog 137	Financement Prog 137	Financement Prog 137	Prog 101 888 568	Prog 101 1 084 532	nc
Soutien des associations suivant des victimes bénéficiant du TGD	201 966	496 550	399 743	664 843	769 455	nc
Total de la dépense	201 966	496 550	399 743	1 553 411	1 853 987	2 380 000 (arrondi)

Ordonnances de protection

L'ordonnance de protection est une **décision de justice mettant en place des mesures de protection**, telles que l'interdiction pour l'agresseur d'entrer en relation avec la femme victime ou le droit pour la femme victime de dissimuler son adresse.

Une augmentation des demandes et des acceptations

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de demandes	2850	2975	3076	3330	4145
Nombre de décisions	2288	2304	2389	2703	nc
Nombre d'acceptations	1476	1471	1414	1672	nc
Taux d'acceptation (en %)	65	64	60	62	65*

* Ce chiffre n'est pas définitif.

D'après les éléments statistiques et le SDFE, il semblerait que **dès lors un protocole réunissant les magistrats, avocats et huissiers de justice est mis en œuvre au sein de la juridiction, le nombre de demandes et d'ordonnances de protection accordées augmente très sensiblement**. C'est notamment le cas des tribunaux de Bobigny et de Créteil.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

- (2) La mise en place de deux centres de suivi et de prise en charge des auteurs par région

Devrait être lancé un appel à projet, courant 2020, afin de mettre en place progressivement ces centres, avec un objectif de 28 centres d'ici 2022 : 6 centres ouverts dans le dernier trimestre de 2020, 7 centres supplémentaires ouverts en 2021 et 15 nouveaux centres en 2022.

Objectifs de cet appel à projets

- soutenir le déploiement ou la création de centres de suivi et de prise en charge des auteurs de violences sur les territoires, par une contribution financière dédiée ;
- structurer l'émergence d'une offre de prises en charge complète et homogène sur l'ensemble du territoire national autour de principes d'actions communs ;
- favoriser des partenariats locaux autour de ces dispositifs, à l'intersection du judiciaire, du sanitaire et du social ;
- renforcer les choix d'orientation possibles pour les services prescripteurs (SPIP et parquet).

Le coût d'un centre de prise en charge, au regard des projets existants, peut être estimé à 223 000 euros par an, selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux. Cette estimation se base sur l'accompagnement de 15 personnes pendant 6 semaines, soit 7 sessions par an et 42 personnes (nombre de personnes suivies par le centre d'Arras). Elle comprend :

- **112 500 euros de coût de personnel :** 1,5 ETP de travailleurs sociaux en charge du suivi de l'insertion socio-économique des personnes accompagnées et du lien avec les partenaires permettant l'orientation des auteurs et 1 ETP de psychologue, sociologue, en charge des actions de responsabilisation et du suivi individuel des auteurs ayant un besoin particulier ;

- **108 000 euros de frais de fonctionnement et d'hébergement.**

Par conséquent, la mesure est ainsi chiffrée, par l'administration, de 2020 à 2023 :

- 669 000 euros pour 6 centres ouverts 6 mois en 2020 ;
- 2 118 500 euros pour 6 centres ouverts 12 mois et 7 centres ouverts 6 mois en 2021 ;
- 4 850 250 euros pour 13 centres ouverts 12 mois et 15 centres ouverts 7 mois en 2022 ;
- 6 244 000 euros pour 28 centres ouverts 12 mois en 2023.

Le programme 137 de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », **ne sera pas le seul financeur**. À l'instar des deux centres existants, un cofinancement est ainsi envisagé, par d'autres ministères (Cohésion des territoires, Justice, Intérieur (FIPD) notamment) des ARS, des collectivités territoriales, de fonds privés et la participation des auteurs.

**Prise en compte du handicap dans le cadre du Grenelle
contre les violences conjugales : des avancées et des attentes**

D'après les associations contactées par les rapporteurs spéciaux, et notamment l'**association « Femmes pour le dire, femmes pour agir » (FDFA), qui fait un travail remarquable**, ce Grenelle a permis de mettre en avant la problématique du handicap dans la question des violences conjugales. Un groupe spécifique concernant la vie affective et sexuelle et la parentalité des femmes handicapées a ainsi été constitué. Par ailleurs, la dimension transversale du handicap a été incluse dans chacun des 12 groupes du Grenelle, avec une personne représentant les femmes handicapées, ce qui a constitué une avancée non négligeable pour les associations. Le groupe de travail « handicap » du Grenelle continue d'ailleurs à se réunir.

Les mesures du Grenelle concernant les femmes en situation de handicap :

- mesure 28 : **déployer dans chaque région un centre ressource pour accompagner les femmes en situation de handicap dans leur vie intime et sexuelle et leur parentalité**. Cette mesure se mettra en œuvre, via un appel à projet lancé par les ARS, dont le cahier des charges a été rédigé ;

- mesure 29 : **rappeler à l'ensemble des établissements et services médico sociaux la nécessité du respect de l'intimité et des droits sexuels et reproductifs des femmes accompagnées**. La circulaire prévue à cet effet est en cours de rédaction. Toutefois, pour les associations, la mesure n'est pas assez contraignante et elles auraient préféré une charte à faire signer par les établissements ;

- mesure 30 : **lancer une formation en ligne certifiante pour faire monter en compétence massivement les différents professionnels qui interviennent notamment dans les établissements et services médico-sociaux**. Toutefois, les associations auraient souhaité que cette formation soit obligatoire en formation initiale et en formation continue. Cette mesure reposera sur les associations comme FDFA qui travaillera sur la création de la formation en ligne, s'appuyant sur son expérience de plusieurs années de formation en présentiel après de policiers et magistrats notamment.

Par ailleurs, d'autres mesures transverses, comme la mise en accessibilité du numéro 39.19 et de la plateforme de signalement en ligne des violences, concernent les femmes en situation de handicap. Les associations regrettent néanmoins l'absence de mise en accessibilité de tous les dispositifs permettant aux victimes de violence d'alerter sur les violences subies, et de toutes les campagnes de communication sur le sujet.

La question épineuse du financement

Le déploiement d'un centre ressource dans chaque région sera financée de 2020 à 2022 dans le cadre de crédits délégués au FIR (Fond d'intervention régional), répartis selon une part fixe avec une base de 50 000 euros par région et par an et une part variable selon la population, soit un million d'euros en 2020. Toutefois ces crédits ne sont pas pérennes, une nouvelle demande sera à effectuer pour 2021.

La formation certifiante devrait être créée en capitalisant sur les actions et supports existants, avec l'appui d'associations et de la MIPROF. Le coût estimé serait de 70 000 euros pour la conception du MOOC et 20 000 euros par an pour la maintenance (crédits DGCS ou CNSA).

Source : commission des finances du Sénat d'après notamment la contribution écrite de l'association « Femmes pour le dire, femmes pour agir »

3. Le parcours de sortie de la prostitution : un manque de volonté politique mais des évolutions positives sous l'impulsion d'associations et de réseaux d'acteurs locaux

a) Le parcours de sortie de la prostitution et l'aide financière à la réinsertion sociale et professionnelle (AFIS), deux avancées de la loi de 2016

Le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est prévu par la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. Ce parcours, proposé aux personnes victimes de la prostitution et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, doit leur permettre notamment de bénéficier d'une **aide financière à la réinsertion sociale et professionnelle (AFIS)** ainsi que d'un **accompagnement social** et professionnel afin d'accéder à des alternatives à la prostitution.

L'entrée dans le parcours de sortie fait l'objet d'une autorisation du Préfet et conditionne l'ouverture de droits spécifiques :

- la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour pour les personnes étrangères qui en relèvent ;

- l'attribution d'une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS)⁶ pour les personnes qui ne sont pas éligibles au revenu de solidarité active (RSA) ou à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). **L'accompagnement des personnes bénéficiaires du parcours de**

⁶ L'AFIS a également été créée par la loi du 13 avril 2016. Ses modalités de mise en œuvre sont prévues à l'article L.121-9 du code de l'action sociale et des familles, et fixées par le décret n° 2017-542 du 13 avril 2017 relatif à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) ainsi que par le décret n° 2017-1635 du 29 novembre 2017 relatif à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) des personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution qui précise les conditions d'éligibilité à la prestation.

sortie de la prostitution est assuré par des associations spécifiquement agréées à cet effet. Le décret instaurant l'AFIS en fixe le montant à 330 euros mensuels pour une personne seule, auquel s'ajoutent 102 euros par personne à charge.

**La loi du 13 avril 2016 : un rôle salvateur,
replaçant la prostitution dans le débat public**

Comme indiqué par les associations reçues par les rapporteurs spéciaux⁷, en audition, **la prostitution est un sujet qui tend à être marginalisé**, car par nature, sensible, lié à la question des violences sexuelles et des politiques d'immigration.

Actuellement, d'après les données disponibles, **37 000 personnes seraient en situation de prostitution**. Il s'agit d'une estimation puisque la prostitution est par essence un phénomène caché et les associations ne sont pas suffisamment équipées d'outils informatiques pour faire remonter des informations fiables. Parmi ces 37 000 personnes, entre 6 000 et 10 000 seraient des mineurs, dont la prostitution se développe via les réseaux sociaux (ex : en Ile-et-Vilaine, 2 000 annonces de prostitution ont été recensées sur internet).

La loi de 2016 a permis, pour les associations, de placer ce sujet au sein du débat public. Elle a également permis un changement de regard et de paradigme sur la prostitution, la personne en situation de prostitution passant d'un statut de délinquante à celui de victime. Elle a également fait apparaître le sujet du traitement de la prostitution sur des territoires où il n'en était pas question, grâce à des diagnostics établis par des associations.

Source : extrait du rapport de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », du projet de loi de finances pour 2019

Afin de mettre en œuvre ce parcours, l'article 5 de la loi du 13 avril 2016 a prévu une « instance chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains (...) dans chaque département». Il s'agit de la **commission départementale de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (CDLP)**. Présidée par le **Préfet**, elle a pour mission de coordonner l'action départementale en matière de prévention et de lutte contre la prostitution d'une part, et de rendre un avis sur les demandes d'engagement dans un parcours de sortie de la prostitution qui lui sont soumises d'autre part.

⁷Amicale du nid, Mouvement du Nid et Fédération des acteurs de la solidarité.

Rôle de la commission départementale de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle

Aux termes de l'article R. 121-12-6 du CASF, la commission « 1° favorise la cohérence et le développement des politiques de protection et d'assistance en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle menées dans le département ; 2° rend un avis sur les demandes qui lui sont soumises de mise en place et de renouvellement des parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle. »

La circulaire du 31 janvier 2017 de la ministre de l'enfance, des familles et des droits des femmes précise que « sous l'autorité du Préfet, la commission élabore et met en œuvre les orientations stratégiques au niveau local en matière de prévention et de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains. Elle met notamment en place une politique coordonnée d'actions en faveur des victimes de prostitution et d'exploitation sexuelle. Elle contribue à la coordination des actions en la matière menées au niveau départemental. À ce titre, elle se réunit au moins une fois par an pour faire le bilan de la politique départementale en la matière et déterminer les priorités d'action à venir ».

Les commissions se sont toutefois saisies de leur rôle stratégique de manière diverse, d'après le rapport des inspections générales cité ci-après. Si dans deux tiers des départements, la CDLP coordonne l'action en faveur des personnes prostituées, seule une sur cinq aborde la prostitution des mineurs et son articulation avec la protection de l'enfance. Une sur trois évoque la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et le proxénétisme.

Source : commission des finances du Sénat

b) Une sous-consommation récurrente du dispositif ainsi qu'une diminution des crédits pour 2020.

Évolution des crédits alloués à la prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains

(en euros)

	LFI 2016	Éxecution 2016	LFI 2017	Éxecution 2017	LFI 2018	Éxecution 2018	LFI 2019	Éxecution 2019	LFI 2020
Crédits nationaux (associations nationales)	nc	538 000	523 000	785 000	520 000	320 000	520 000	1 136 216	2 124 878
Crédits déconcentrés (associations locales)	nc	2 585 887	3 785 376	1 812 276	2 124 878	2 597 239	2 124 878		
AFIS			2 320 069	50 000	2 376 000	645 236	1 980 000	333 393	1 188 000
Réserves parlementaires	nc	nc	199 500	160 500					
Action 15 Lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains), depuis 2019 : Action 21 (Politiques publiques - Accès au droit)	4 983 960	3 123 887	6 827 945	2 807 776	5 020 878	3 562 475	4 624 878	1 469 609	3 312 878

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Le programme 137 participe au financement de la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains. Ces crédits sont portés, depuis 2014, **par l'action 15** « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » englobée, depuis l'année budgétaire 2019, dans une nouvelle action 21 plus générale intitulée « Politiques publiques -Accès au droit » nuisant ainsi, comme indiqué *infra*, à la lisibilité budgétaire et la bonne information du Parlement.

Ces crédits financent, d'une part, **le parcours de sortie de la prostitution** et d'insertion sociale et professionnelle et **l'aide financière à la réinsertion sociale et professionnelle (AFIS)** ainsi qu'un **accompagnement social** et professionnel afin d'accéder à des alternatives à la prostitution.

D'autre part, **ces crédits permettent de subventionner les associations têtes de réseau** en matière de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains, en particulier les associations « Amicale du nid », « Accompagnement lieu d'accueil » et « Mouvement du Nid ». Les crédits versés aux associations sont essentiels car ce sont elles qui mettent en œuvre le dispositif sur le terrain.

La sous-consommation des crédits, résulterait, pour les associations spécialisées, du manque de moyens de celles-ci pour faire vivre le dispositif, comme l'avaient noté les rapporteurs spéciaux dans leur rapport budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2019.

Par ailleurs, il convient de noter que le programme 204 « prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » intègre un volet « réduction des risques en direction des personnes prostituées », qui prévoit **deux mécanismes de financement** : des subventions aux associations spécialisées et une contribution aux fonds d'intervention régionaux (FIR), à hauteur de 5,6 millions d'euros en 2018, une somme en légère diminution par rapport à 2016⁸.

(1) Une mise en œuvre progressive de la loi, variable selon les départements

La mise en œuvre des parcours et des commissions, a également pris du temps en raison du déploiement du volet réglementaire du dispositif. Il a fallu attendre fin 2017, pour la publication des décrets, la mise en œuvre de la procédure d'agrément par les services de l'État des associations, le conventionnement de la DGCS avec l'opérateur gestionnaire de l'AFIS, la CCMSA. **Les premiers parcours ont été autorisés en octobre 2017 (Vienne, Eure-et-Loir), mais ils étaient très peu nombreux fin 2017 (cf. tableau *infra*).**

⁸ Chiffres cités dans l'évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de la justice, juin 2020

Si des délais peuvent être compréhensibles s'agissant de la mise en œuvre d'un nouveau dispositif, il semblerait, comme les associations ont pu en faire part aux rapporteurs spéciaux, que **le manque de volonté politique et d'impulsion nationale n'a pas contribué à les accélérer.**

L'augmentation du nombre de commissions, d'associations et de parcours entre 2017 et 2020, « sans impulsion nationale » est notable pour les associations. La mise en œuvre de la loi repose effectivement sur la présence historique de certaines associations et acteurs, tels que les préfets ou procureurs, impliqués sur ce sujet comme en **témoigne l'hétérogénéité de mise en œuvre selon les départements** (cf. carte *infra*).

Depuis 2017, 395 personnes ont bénéficié d'un parcours de sortie de prostitution. Il n'en demeure pas moins que ce nombre demeure peu élevé au vu du public potentiel de ce dispositif.

Concernant l'AFIS, en mars 2020, 324 personnes avaient bénéficié d'un paiement de l'allocation. Sur les 177 bénéficiaires sur ce mois de mars 2020, on observe également une hétérogénéité selon les départements.

Mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution depuis 2017

	Fin 2017	mai 2018	nov 2018	mars 2019	mars 2020	Variation 01/03/2019 - 01/03/2020
Nombre de commissions départementales	18	33	55	62	75	+ 21%
Nombre d'associations agréées	53	79	85	105	119	+ 13%
Nombre de parcours de sortie de la prostitution	29	64	113	183	300 ⁹	+ 64%

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

⁹ 286 femmes et 14 hommes.

Déploiement des commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (CDLP) sur le territoire métropolitain au 30/06/2019



■ Département ayant créé une CDLP au 30/06/2019

Source : évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de la justice, juin 2020

(2) Des associations fragilisées financièrement

Financement des associations nationales

(en euros)

Associations financées	CPO 2013-2015 (Montant annuel)	CPO 2016-2018 (Montant annuel)	Convention annuelle 2019	CPO 2020-2022 (en cours d'élaboration) - prévision
Mouvement du Nid	80 000	150 000*	220 000	150 000
Amicale du Nid	35 000	80 000	80 000	80 000
ALC (Accompagnement Lieu d'Accueil)	170 000	220 000	300 000	220 000
Total	285 000	450 000	600 000	450 000

* 300 000 euros en 2018

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Plusieurs facteurs d'incertitude ont fragilisé ou fragilisent encore les associations, piliers de la mise en œuvre de ce parcours de sortie de la prostitution :

- la **perte de la « réserve parlementaire »** et la réforme des contrats aidés ;

- la **pratique d'enveloppes budgétaires complémentaires distribuées en fin d'année**, qui placent les associations dans l'insécurité et la dépendance au Gouvernement, rendant de fait la liberté de parole limitée ;

- **l'absence de conventions pluriannuelles au niveau local, et au niveau national pour l'année 2019**. Toutefois, les rapporteurs spéciaux saluent la décision de mise en œuvre d'une convention pluriannuelle en 2020, dont la conclusion a toutefois pris du retard ;

- **la diminution du coût moyen d'hébergement payé par l'État** pour les structures associatives gérant des places d'hébergement comme le Mouvement du Nid ;

- **une dépendance vis-à-vis du financement public**, notamment étatique, ces structures n'attirant que peu de dons privés.

c) Plusieurs freins identifiés au déploiement des dispositifs de la loi de 2016

Parmi les freins identifiés par les rapporteurs spéciaux, notamment par le biais de leurs échanges avec les acteurs associatifs, **peuvent être cités** :

- **le pilotage national défaillant**. Le comité interministériel de suivi de la loi, réuni initialement en juin 2016, ne s'est tenu qu'une fois en juin 2017. En l'absence de pilotage national, ce sont aux associations de faire remonter les difficultés et dysfonctionnements rencontrés sur le terrain. Le **SDFE joue un rôle important, mais est dénué de moyens et insuffisamment « armé » pour négocier ou peser face aux ministères de la Justice ou de l'Intérieur**. Par ailleurs, la faiblesse de ses effectifs lui imposant de faire des choix, la MIPROF s'intéresse peu à la question de la prostitution, préférant se consacrer à des questions de traite des êtres humains moins visibles. La lutte contre la prostitution souffre ainsi d'être insuffisamment portée, en tant que politique publique, avec des objectifs clairs et visibles. **Les associations regrettent également l'absence de soutien gouvernemental notamment sur le volet « prévention » de la loi** ;

- **une application très inégale et hétérogène de la loi en fonction des territoires**, en raison notamment des critères d'entrée dans le parcours qui peuvent diverger d'une commission départementale à l'autre, notamment s'agissant du droit au séjour. Comme le note la mission des inspections générales, *« aucune circulaire n'a précisé les critères d'admissibilité des demandes ; il en résulte des divergences d'interprétation importantes (...) ». La principale source de divergence porte sur la situation des demandeurs au regard du*

droit au séjour »¹⁰ puisque ces parcours concernent presque exclusivement des personnes étrangères sans droit au séjour. Cela conduit ainsi à **une inégalité de traitement des demandeurs** ;

- **la complexité des procédures** d'élaboration des dossiers avant qu'ils puissent être présentés à la commission ;

- **une politique qui repose encore trop souvent sur les volontés individuelles des acteurs** (préfet, procureur, associations...) ;

- **des délégations départementales aux droits des femmes sous-dotées pour remplir les missions**, notamment de suivi administratif des commissions.

Il est révélateur de noter que ces **freins identités sont similaires à ceux relevés également s'agissant de la politique de lutte contre les violences conjugales** (cf. *infra*).

Le constat établi par les rapporteurs spéciaux rejoint celui de la mission d'évaluation de la loi, conduite par des inspections générales

La mission affirme ainsi dans son rapport d'évaluation :

« La mise en œuvre de la loi a été considérablement freinée par une absence de portage politique et d'engagement volontariste des pouvoirs publics. Cette mise en œuvre, qui dépend de plusieurs ministères, souffre d'un manque de pilotage national. Il en résulte une faible application de certaines mesures (information des élèves sur la marchandisation des corps par exemple), et une hétérogénéité des pratiques sur le territoire (en matière d'admission dans les parcours de sortie de la prostitution par exemple).

De même, si les moyens financiers alloués à l'accompagnement social et professionnel des personnes se prostituant ont augmenté à la suite de l'adoption de la loi, ils ont souffert d'un défaut d'anticipation, sont émiettés et les crédits déconcentrés sont fluctuants. Très peu de mesures de sensibilisation du grand public ont été déployées depuis 2016, et trop peu de formations sur le phénomène prostitutionnel et son évolution ont été mises en place à destination de l'ensemble des acteurs chargés de l'application de la loi (forces de l'ordre, magistrature, travailleurs sociaux, personnels de l'éducation nationale...).

Ainsi, si la loi a réaffirmé l'engagement abolitionniste de la France, elle n'a pas déployé suffisamment de moyens pour atteindre cet objectif. Le comité interministériel de suivi de la loi doit être à nouveau réuni et il est nécessaire que des circulaires ministérielles soient diffusées pour clarifier la mise en œuvre de la loi. »

Source : évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de la justice, juin 2020

¹⁰ *Évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de la justice, juin 2020.*

III. ÉTAT DES LIEUX DES FINANCEMENTS CONCOURANT À LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : DES SOURCES DE FINANCEMENT MULTIPLES

Au-delà des 361 millions d'euros annoncés par le Gouvernement pour financer les mesures issues du Grenelle, **les rapporteurs spéciaux ont tenté de dresser un état des lieux des financements, en identifiant non seulement les financements étatiques existants mais également les autres sources de financement publiques** (collectivités territoriales, Union européenne), et privées (dons des particuliers, mécénat).

A. LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT : LOIN DU MILLIARD DEMANDÉ PAR LES ASSOCIATIONS, MAIS DES EFFORTS À SALUER

1. Une comparaison du budget existant par rapport au budget souhaitable : encore du chemin à parcourir...

Partant du travail de fond réalisé par les auteurs du rapport intitulé « où est l'argent contre les violences faites aux femmes »¹¹, les rapporteurs spéciaux ont souhaité proposer une actualisation du budget existant au regard du budget souhaitable identifié dans le rapport précité.

Le tableau *infra* synthétise ainsi les financements mobilisés par l'État dans le cadre d'un parcours type de prise en charge des victimes et des auteurs.

Le Gouvernement est ainsi loin du milliard d'euros demandé par les associations et institutions œuvrant pour les droits des femmes, **mais les efforts financiers réalisés par l'État sont indéniables et à saluer. Deux postes de dépenses sont en retrait** par rapport au « budget souhaitable » : les dispositifs d'accueil de jour / lieux d'écoute et l'hébergement.

Toutefois, **plusieurs limites et précautions méthodologiques doivent être prises en compte à la lecture de ce tableau et de cette comparaison :**

- **ce tableau ne regroupe que les crédits mobilisés par l'État, dont les données étaient disponibles** ou ont été transmises aux rapporteurs spéciaux, et non pas les autres sources de financement ;

- par ailleurs, **ce budget souhaitable repose sur un « idéal-type » de parcours**, qui peut ne pas être celui de toutes les femmes victimes de violences ;

¹¹ Rapport, « où est l'argent contre les violences faites aux femmes », 2018, publié par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Fondation des femmes, le Fonds pour les Femmes en Méditerranée (FFMed), le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) et Women's Worldwide web (W4).

- en outre, **l'État n'est pas en mesure** (comme indiqué *infra*) **de valoriser financièrement certaines mesures**, comme la formation des professionnels ;

- de plus, **des mesures figurant dans le tableau n'avaient pas été chiffrées à l'origine par les auteurs du rapport précité ;**

- enfin, **la valorisation financière de la contribution de l'enseignement** (sensibilisation auprès des élèves de l'enseignement public de premier et second degré et de l'enseignement supérieur) **et du ministère de l'intérieur** (par le biais des différents dispositifs de prévention police et gendarmerie) **est quelque peu sujette à caution**, comme indiqué dans la note méthodologique figurant sous le tableau *infra*.

Comparaison entre le budget de l'État existant et le budget souhaitable, estimé dans le rapport « où est l'argent contre les violences faites aux femmes », publié notamment par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) en 2018

(en millions d'euros)

Mesure financée	Budget mobilisé par l'Etat*		Budget nécessaire estimé**	
	Prévision 2020	Prévision 2021	Hypothèse basse	Hypothèse haute
PRÉVENIR LES VIOLENCES				
<i>Formation initiale et continue à destination des personnels de l'éducation nationale ***</i>	nc	nd	nc	nc
<i>Sensibilisation auprès des élèves de l'enseignement public (de premier et second degré) et de l'enseignement supérieur****</i>	138,45	nd	nc	nc
ETAPE 1 - ACCOMPAGNER LA RÉVÉLATION DES FAITS ET L'ACCES AUX DROITS				
<i>Campagnes d'information/plate-forme de signalement</i>	3,70	nd	10,00	10,00
<i>Dispositifs de prise en charge des femmes victimes de violences: structures d'accueil de jour, et lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation /subventions aux associations</i>	17,30	nd	193,60	450,00
<i>Centre ressources pour les femmes en situation de handicap</i>	1,00	nd	nc	nc
<i>Référents départementaux pour les femmes victimes de violences</i>	0,10	nd	nc	nc
<i>Plateforme téléphonique 39.19, numéro national de référence d'accueil téléphonique et d'orientation des femmes victimes de violences</i>	1,57	3,77	3,50	3,50
<i>Formation continue des professionnels de la sécurité (policiers et gendarmes)</i>	nc	nd	6,48	6,48
<i>Formation continue des professionnels de la santé</i>	nc	nd	6,62	6,62
<i>Intervenants sociaux en commissariat de police et brigade de gendarmerie</i>	4,50	7,20	20,00	20,00
<i>Différents dispositifs de prévention police/gendarmerie (brigades de protection de la famille, correspondants aide aux victimes...)**</i>	225,20	nd	nc	nc
ETAPE 2 - METTRE EN SECURITÉ				
<i>Places d'hébergement</i>	91,40	nd	193,25	449,19
<i>Dispositif Téléphone Grave Danger (TGD)</i>	2,38	nd	1,35	1,35
ETAPE 3 - ACCOMPAGNER LA PHASE JUDICIAIRE				
<i>Formation continue des professionnels de la justice</i>	nc	nd	0,12	0,12
<i>Alignement de l'aide juridictionnelle pour la partie civile sur le montant prévu pour le prévenu</i>	nd	nd	0,94	2,19
ETAPE 4 - ACCOMPAGNER JUSQU'À LA SORTIE EFFECTIVE ET DURABLE				
<i>Structures dédiées à la prise en charge sanitaire, psychologique, sociale des femmes victimes de violences</i>	0,90	1,50	24,20	56,25
DÉPENSES TRANSVERSALES				
<i>Recherche et développement</i>	0	nd	46,01	100,57
<i>Personnels (administration centrale et déconcentrée) mobilisés sur les violences</i>	12,00	nd	nc	nc
SOUS-TOTAL	498,50	12,47	506,06	1106,26
DÉVELOPPER UN SUIVI ET UNE PRISE EN CHARGE DES AUTEURS DE VIOLENCES CONJUGALES				
<i>Centres de suivi et de prise en charge des auteurs + stages de responsabilisation des auteurs</i>	0,76	2,22	nc	nc
<i>Bracelets anti-rapprochement</i>	3,00	7,40	nc	nc
PRENDRE EN COMPTE L'IMPACT DES VIOLENCES SUR LES ENFANTS ET LES LIENS FAMILIAUX				
<i>Espaces de rencontre protégés</i>	13,29	13,02	nc	nc
<i>Unités d'accueil médico-judiciaires pédiatriques (68 postes d'accueillants)</i>		2,26	nc	nc
SOUS-TOTAL (dont les crédits de prise en charge des auteurs et des enfants)	515,55	37,37	506,06	1106,26
PARCOURS DE SORTIE DE LA PROSTITUTION				
<i>Subventions aux associations</i>	2,64	nd	nc	nc
<i>AFIS</i>	1,19	nd	nc	nc
TOTAL (dont les crédits dédiés à la lutte contre la prostitution)	519,38			

* Budget de l'Etat existant (PLF/PLFSS), établi à partir de données transmises ou issues des documents budgétaires / Nd: non disponible, Nc: non chiffré.

** Estimation réalisée par les auteurs du rapport "où est l'argent contre les violences faites aux femmes" publié en 2018, par le HCE, le CESE, la Fondation des femmes, le FEMED et W4.

*** En italique, figurent les mesures non prises en compte dans le calcul du budget estimé dans le rapport précité

**** Ces montants correspondent principalement à des valorisations financières de personnels concourant à cette politique. Ils figurent dans ce tableau mais doivent être appréhendés, avec les réserves et limites méthodologiques ci-après:

- le montant de 138,5 millions d'euros correspond à la contribution des programmes 140, 141 et 150 au DPT 2020. Il correspond, principalement, au temps consacré par les professeurs d'histoire-géographie auprès de leurs élèves à la sensibilisation à l'égalité entre les sexes et la lutte contre les discriminations et les violences.

- le montant de 225,20 millions d'euros correspond à des dispositifs financés par les programmes 152,176 et 216, dont la lutte contre les violences faites aux femmes ne constitue qu'une partie de leurs missions (cf. pages 3 et 4 du présent document).

2. ...nécessaire au vu du « coût économique » des violences

L'ensemble de ces violences ont des conséquences sanitaires importantes (conséquences, physiques, pathologies psychiques multiples, etc.), notamment mises en évidence en 2001 par le Pr. Roger Henrion¹².

Une étude réalisée par l'organisme PSYTEL en 2014 avait estimé les répercussions économiques de ces violences et leurs incidences sur les enfants en France pour l'année 2012 à **3,6 milliards d'euros, en hypothèse basse, selon la répartition suivante :**

Répartition par type de coût pour l'hypothèse basse du « coût économique » des violences

Type de coût	Femmes	Hommes	Enfants	Total	En %
Coûts directs médicaux (1)	281 618 890 €	8 202 779 €	0 €	289 821 670 €	8,0%
Coûts directs Police et Justice (2)	109 366 056 €	146 857 226 €	0 €	256 223 282 €	7,1%
Coûts directs des conséquences sociales (3)	222 213 724 €	6 525 239 €	0 €	228 738 963 €	6,3%
Coûts des pertes de production (4)	1 028 508 309 €	350 373 826 €	0 €	1 378 882 136 €	38,2%
Coûts du préjudice humain (5)	921 462 000 €	110 151 000 €	0 €	1 031 613 000 €	28,6%
Coûts de l'incidence sur les enfants (6)	0 €	0 €	422 250 000 €	422 250 000 €	11,7%
TOTAL	2 563 168 979 €	622 110 071 €	422 250 000 €	3 607 529 050 €	100,0%

Source : étude relative à l'actualisation du chiffrage des répercussions économiques des violences au sein du couple et leur incidence sur les enfants en France en 2012, PSYTEL, 2014

B. LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT : LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN PREMIÈRE LIGNE, LES FINANCEMENTS PRIVÉS ET EUROPÉENS SOUS-EXPLOITÉS

L'État n'est pas le seul financeur public de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes, les échelons local et européen, à des niveaux différents, y contribuent également.

À l'instar des difficultés rencontrées pour comptabiliser les financements étatiques, il est encore plus complexe de parvenir à identifier ces sources de financement de façon exhaustive. Toutefois, les exemples d'actions et de financement mis en lumière *infra* sont révélateurs de la diversité et de l'importance de ces financements.

¹² Rapport « Les femmes victimes de violences conjugales, le rôle des professionnels de santé » – février 2001.

1. Aides publiques : un soutien important des collectivités territoriales et une source insuffisamment utilisée en provenance de l'Union européenne

a) *Les collectivités territoriales : un soutien financier important qui peut néanmoins varier selon les territoires*

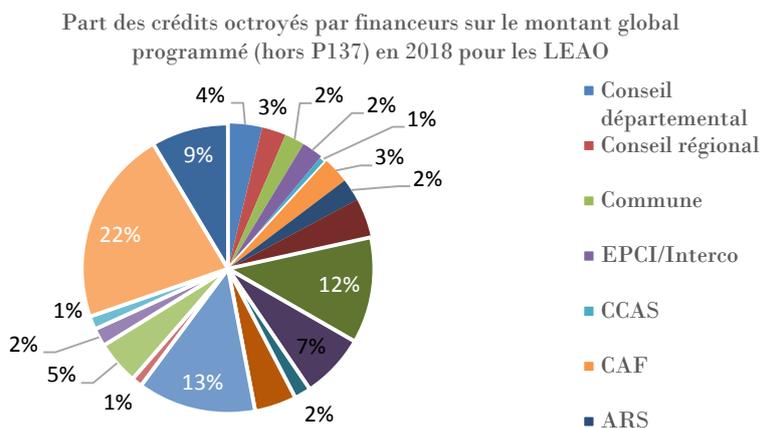
Outre l'État, **les collectivités locales**, qui sont en première ligne, apportent un **soutien financier très important à cette politique publique**, mêmes si des disparités peuvent exister selon les territoires.

Toutefois, les systèmes d'information existants de l'État ne permettent pas de rendre compte, de manière exhaustive, des contributions des collectivités locales.

Il n'en demeure pas moins que **les collectivités cofinancent de nombreux dispositifs** et prennent en charge une part importante du financement de cette politique sur leurs territoires.

Ainsi, la contribution aux dispositifs d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violences est estimée à 37 % de son coût en 2017. Il est également difficile de déterminer le montant consacré à ce public dans les dispositifs généralistes, à l'instar de ceux existants en matière d'aide aux victimes ou d'hébergement par exemple.

Exemple des financements des lieux d'écoute et d'accueil de jour (LEAO)

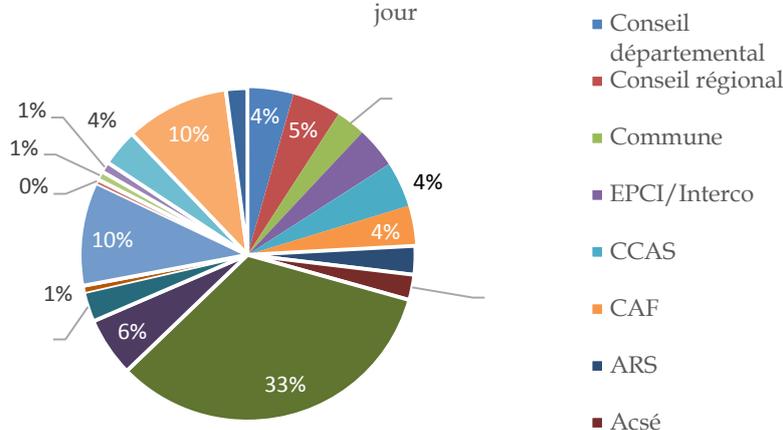


Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Toutefois, il est parfois difficile de distinguer ce qui relève d'un financement global de la structure d'une aide spécifique apportée au dispositif en tant que tel. Ainsi, le fonctionnement du dispositif « accueil de jour » est mutualisé avec d'autres activités menées par une même structure : par exemple, l'accueil de jour en Seine-Saint-Denis, porté par l'association SOS femmes 93, perçoit une subvention de 210 000 euros de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) au titre également de sa gestion d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

Exemples des financements des accueils de jour

Part des crédits octroyés par financeurs sur le montant global programmé (hors P137) en 2018 pour les accueils de jour



Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Une obligation de remise d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

L'article 61 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prescrit aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants de présenter, préalablement aux débats sur le projet de budget, **un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations.**

Ces rapports n'ont pas vocation à être transmis aux services de l'État. Ils ne sont pas transmis au contrôle de légalité. **Cependant, une circulaire du 28 février 2017 demande aux préfets de se rapprocher des collectivités pour transmission de ces rapports.** Le contenu de ces rapports est néanmoins maigre et peu exploitable, selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux.

En 2018 et en 2020, un recensement des collectivités ayant rédigé ce rapport à tenter d'être fait, non exhaustif puisque la transmission n'est pas obligatoire. **Cependant, pour 2018, il peut être établi qu'au moins 45 % des collectivités assujettis à l'obligation avaient rédigé le rapport dans son ensemble** (partie RH et politique publique).

Les services du SDFE et notamment les délégués régionaux accompagnent chaque année plus de collectivités dans la rédaction du rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Il est à noter également qu'un accompagnement des collectivités locales sur ce sujet est également organisé par l'association Centre Hubertine Auclert, subventionnée par le programme 137, qui diffuse notamment le guide « Agir efficacement contre les violences faites aux femmes au niveau local ».

Source : commission des finances du Sénat

Il n'en demeure pas moins, que les collectivités constituent souvent des précieux laboratoires d'expérimentation :

- **l'observatoire des violences de Seine-Saint-Denis**, présidé par une figure militante, Ernestine Ronai, fut, par exemple, préfigurateur de nombreux dispositifs, comme le Téléphone Grave Danger ;

- il en est de même avec la **communauté urbaine d'Arras**, avec la mise en place, de longue date, du premier centre de prise en charge des auteurs de violence, que le Gouvernement veut généraliser, dans le cadre du Grenelle.

Outre ces éléments communiqués par le SDFE, les **rapporteurs spéciaux ont pu obtenir des informations de l'Association des départements de France (ADF), de l'Union des centres communaux d'action sociale (UNCASS) et de l'Association des maires de France (AMF) extrêmement intéressantes.**

Les départements, par la nature de leurs compétences sociales, agissent généralement directement en proposant aux femmes victimes de violences un accueil, une écoute et un accompagnement, par le biais de leurs travailleurs sociaux ou **indirectement par des structures associatives qu'ils financent**. Dans le cadre de leurs missions de protection de l'enfance, ils peuvent également intervenir en aide aux femmes victimes de violences.

Par ailleurs, ils participent également au financement de nombreux dispositifs comme les intervenants sociaux en commissariat en gendarmerie, les TGD etc. **Des exemples** de financements et d'actions des départements illustrant la diversité et l'importance de leur soutien **figurent en annexe du présent rapport**.

Outre les départements, les communes sont également en première ligne pour la déclinaison locale de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes. Lors de son dernier congrès, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité a adopté **une charte faisant de la lutte contre les violences faites aux femmes, une grande cause du mandat**. Elle propose aux communes et aux associations départementales de maires de la décliner localement.

Dans un memento intitulé « *la commune et l'égalité femmes/hommes* » publié en mars 2020¹³, **l'AMF propose aux communes de prendre une délibération-cadre** réaffirmant leur attachement indéfectible à l'égalité femme/homme, mentionnant un(e) élu(e) en charge de cette responsabilité et indiquant la volonté de la municipalité d'adopter, dans un délai raisonnable, un plan global de promotion de l'égalité femme/homme et de la lutte contre les violences faites aux femmes. **Le modèle de délibération, d'après les informations fournies aux rapporteurs spéciaux, devrait être transmis prochainement aux communes**.

Concernant l'échelon intercommunal, **11 % des sollicitations d'aides et secours financiers auprès des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) sont liées aux violences conjugales**, d'après le guide du premier accueil des aides facultatives de l'UNCASS.¹⁴

¹³<https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=3e6adf0f0b2d03f4ca78d14a3b45e4bb.pdf&iid=39945>

¹⁴<https://www.uncas.org/vivre-premier-accueil-et-aides-facultatives-au-sein-des-ccas-cias#.XoLz3nI682w>

Exemples d'action des CCAS et CIAS, en matière de lutte contre les violences faites aux femmes

Dans les situations de violence intrafamiliale, la première urgence est de mettre à l'abri les victimes. Pour ce faire, les CCAS et CIAS disposent souvent d'un parc d'hébergement d'urgence dédié, qui peut - selon les cas - prendre la forme de lieux identifiés, comme à Saint-Laurent-du-Maroni (Guyane), de lieux destinés aux femmes sans abri comme aux victimes de violences, comme la Maison Simone Veil récemment inaugurée à Saint-Priest (Grand Lyon) ou d'une offre plus diffuse, comme sur le territoire d'Ambert-Livradois-Forez (Puy-de-Dôme). Le développement de cette offre demeure en soi un sujet : ainsi, les CCAS de Saint-Benoît et de Saint-André ouvriront bientôt les premiers logements temporaires de la Réunion pour les victimes de violences familiales et conjugales.

Outre leur fonction d'hébergement, ces lieux permettent également d'engager un travail d'accompagnement social en profondeur des victimes. Le but est de leur donner des clés pour se reconstruire et reprendre en main leur destin. À ce titre la Maison des Femmes de Roubaix (Nord), inaugurée à l'automne dernier et présentée au Congrès 2019 de l'Unccas, apparaît comme une initiative particulièrement ambitieuse. Nourri d'une démarche de design de service, le lieu, son organisation, son offre et jusqu'à sa décoration ont été pensés par les utilisatrices, en lien avec les équipes du CCAS : un moyen de se sentir bien dans ce nouvel espace et une première occasion de prendre la parole et de reprendre confiance en soi, avant d'entamer le travail sur son projet de vie.

Les CCAS et CIAS s'appuient également sur des partenariats avec de multiples acteurs : les départements, les services publics décentralisés et le monde associatif, mais également des acteurs privés tels que la société de taxis G7, qui a noué une convention de partenariat avec plusieurs villes des Hauts-de-Seine pour transporter gratuitement les victimes de violence à l'unité médico-judiciaire du département. Les travailleurs sociaux basés dans les locaux de la police ou de la gendarmerie, comme à Sens (Yonne) ou Issoudun (Indre) sont également des interlocuteurs précieux, dont le rôle devrait être renforcé par le plan de prévention de la délinquance publié récemment par le FIPD.

L'innovation technologique apparaît parfois comme un moyen de protéger les femmes en danger, comme l'outil Mon Shériff mis à disposition par le CCAS de Châteauroux (Indre), qui permet d'alerter simultanément cinq proches grâce à une simple pression sur un bouton.

Source : article de l'UNCASS « Droit des femmes : retours sur quelques leviers d'action des CCAS/CIAS », <https://www.unccas.org/droit-des-femmes-retours-sur-quelques-leviers-d-action-des-ccas-cias#.XyLxJ9ZuK71>

b) Les financements européens sont peu sollicités par les associations

Outre l'échelon national et local, la politique de lutte contre les violences faites aux femmes repose également sur **des financements en provenance de l'Union européenne. Toutefois, ceux-ci demeurent sous-exploités.** Lors des auditions réalisées, les rapporteurs spéciaux ont été étonnés d'entendre très peu de référence à ces financements, qui restent sous-utilisés.

Pourtant, des financements existent. Ainsi le programme **Daphné III (2007-2013)** disposait d'une enveloppe budgétaire de 116,85 millions d'euros. Depuis 2014, il relève du programme « Droits, égalité et citoyenneté » 2014-2020. Son enveloppe pour 2014-2020 est de 439,5 millions d'euros, dont 35 % destinés à la prévention et à la lutte contre la violence et à la protection des victimes. Sur la période 2021-2027, le programme devrait relever du nouveau programme « Droits et valeurs ». La proposition de la Commission européenne prévoyait une enveloppe commune de quelque 408,7 millions d'euros pour les volets « Daphné » et « égalité et droits ».

Une des raisons à cette sous-utilisation tient très probablement à la complexité des procédures et appels à projet pour les structures associatives, mais également à une **insuffisante information de la part de l'État** sur ces sources de financements potentielles.

2. Aides privées (dons des particuliers et mécénat) : une source de financement encore peu exploitée

a) Une source peu développée, même si cela commence à changer à la faveur du mouvement « me too » et de la période de confinement

Les aides privées (dons des particuliers et mécénat) sont également une source peu développée, même si cela commence à changer à la faveur de la communication engendrée par le mouvement « me too », et la période de confinement.

Une des rares études sur le sujet datant de 2016¹⁵ - **étude menée par le Fonds pour les Femmes en Méditerranée, en collaboration avec le Centre Français des Fondations** - sur la part des fonds et des fondations dans le financement de la promotion des filles et des femmes en France (2017/2018) - indiquait **que les actions des fondations en faveur des droits des femmes représentaient un budget de 3 millions d'euros.** Par ailleurs, cette étude montrait que seulement une fondation généraliste sur cinq déclarait investir contre les violences faites aux femmes et aucune d'entre elles ne déclarait soutenir financièrement l'égalité entre les femmes et les hommes.

La Fondation des femmes, quant à elle, a vu ses dons passer de 300 000 euros en 2017 à un million d'euros en 2019, grâce à des événements de collecte, mais ceux-ci demeurent faibles comparativement aux autres causes.

Ces remarques ne tiennent pas compte de l'évolution liée à la période de confinement, évoquée *infra* dans le présent rapport.

¹⁵ *Figurant dans le rapport précité « où est l'argent contre les violences faites aux femmes », 2018.*

Ce faible recours aux dons et au mécénat s'explique principalement par le manque de visibilité de la cause et un personnel non formé à cette recherche de financement dans les associations, souvent des petites structures et pourtant des piliers de la politique de lutte contre les violences.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que le dispositif voté dans le dernier PLF, concernant **la hausse du plafond de défiscalisation à hauteur de 75 % des dons versés n'est que très peu connu par les structures qui sollicitent des dons, et par les particuliers.**

Cette méconnaissance du dispositif n'est que peu surprenante, au vu de l'étude de la fondation des Apprentis d'Auteuil, qui indique, s'agissant du rehaussement du plafond de déduction des dons aux organismes d'aide aux personnes en difficulté pour l'impôt sur le revenu, que *« le fait que ce plafond ait été augmenté pour les dons effectués cette année, passant de 537 euros à 1 000 euros, est encore trop peu connu »*. Seuls 27 % des Français (et 54 % chez les hauts revenus) savent en effet que ce plafond a été relevé¹⁶.

Bien que peu développée dans la majorité des structures, le mécénat est une ressource qui est prisée par certaines structures, comme Women Safe, la Maison des femmes, et la Fondation des femmes, qui pourraient constituer des exemples en la matière.

S'agissant de **Women Safe**, le bilan 2018 présente un montant de ressources de 271 559 euros, soit 95 % de dons publics et privés. La répartition des financements est la suivante : 70 % pour les fonds publics et 30 % pour les dons et le mécénat. Des actions de *fundraising* et appels à générosité publique sont menées annuellement avec succès. Quant à la **Maison des femmes**, d'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, ses ressources en dons individuels mais surtout en provenance des fondations et entreprises privées ont augmenté régulièrement, au fur et à mesure que ses actions de plaidoyer et de lobbying étaient de plus en plus structurées et efficaces.

b) Toutefois, ces financements ont souvent un caractère non pérenne et peuvent aboutir à une « concurrence » entre structures

Comme le considèrent les associations, d'une manière générale, et les structures précitées en particulier, **ce type de financement se heurte à son caractère ponctuel et non pérenne**. Ils ne peuvent consister en un modèle de financement pour ces structures.

¹⁶<https://www.moneyvox.fr/actu/79853/dons-aux-associations-18-des-francais-comptent-donner-moins-que-annee-derniere>.

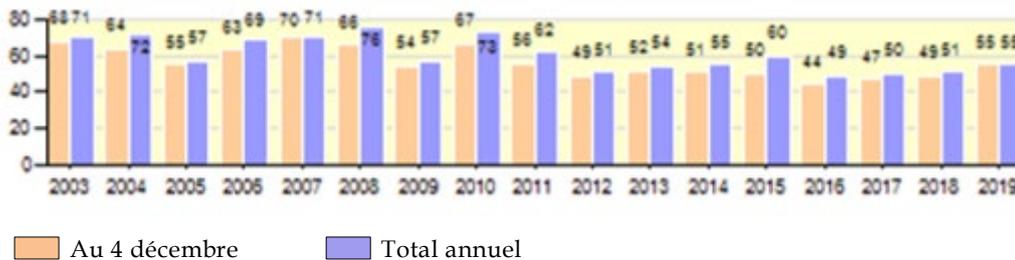
Pour la Maison des femmes, l'objectif à moyen terme est ainsi une sortie d'un financement privé, par une prise en charge plus adaptée de son budget par le ministère de la santé, s'agissant des consultations de suivi psychologique, puisque la plupart des patientes sont en situation de psycho-traumatisme et nécessitent une prise en charge très intense. Aujourd'hui la grande partie des financements privés, récoltés par la structure, sert à payer les psychologues.

La recherche de ce type de financement occasionne, par ailleurs, une concurrence importante entre structures. Certaines associations regrettent que les organisations se présentant comme une interface bailleurs/organisations de terrain ne permettent pas le développement de leurs contacts directs auprès des fondations, puisque leur temps opérationnel de terrain pénalise leur travail régulier auprès de ces financeurs potentiels.

C. L'ESPAGNE, UN MODÈLE ?

L'Espagne fait figure de pionnière dans la lutte contre les violences conjugales, par l'arsenal législatif et les financements déployés¹⁷.

Évolution des « féminicides » de 2003 à 2019



Source : ministère espagnol de la présidence, des relations avec le Parlement et de l'égalité¹⁸

¹⁷ Concernant les autres pays, la Délégation aux affaires européennes et internationales des ministères sociaux a produit en septembre 2019 une note sur « les politiques de lutte contre les violences envers les femmes dans 16 pays : cadre législatif, pilotage, acteurs » (Espagne, Allemagne, Royaume-Uni, Danemark, Suède, Finlande, Italie, Canada, États-Unis, Russie, Maroc, Argentine, Uruguay, Paraguay, Chili, Chine)

¹⁸ECPRD REQUEST #4074: Gender-Based Crimes and Domestic Violence, <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/home.htm>

Chronologie de la genèse du Pacte

En 2004 : loi intégrale sur la violence de genre, par le gouvernement Zapatero, votée à l'unanimité.

Novembre 2015 : marche historique des femmes, poussée par la volonté de réforme (et de retour en arrière) de la loi sur l'avortement par Alberto Gallardón, alors ministre de la justice (le gouvernement renoncera à cette réforme de l'avortement face à la pression de la société civile, ce qui provoquera la démission de M. Gallardón).

En 2016 : décision du Congrès des Députés de créer une sous-commission pour les violences faites aux femmes au sein de la commission égalité, qui regroupe tous les partis politiques. Cette sous-commission entendra une soixantaine d'experts pendant 4 mois.

À l'été 2017, cette sous-commission est prête à dévoiler un plan qui deviendra le Pacte d'État sur les Violences faites aux femmes, doté d'un budget de 1 milliard d'euros à répartir sur cinq ans.

Voté à la quasi-unanimité des groupes parlementaires (sauf Podemos qui s'est abstenu) des deux chambres en septembre 2017, l'exécutif et les collectivités territoriales ont rejoint le Pacte en décembre 2017.

Le Pacte contient 214 mesures à l'initiative du Congrès des députés et 267 mesures à l'initiative du Sénat.

Il prévoit des mesures dans tous les domaines, que la Délégation du gouvernement en matière de violences faites aux femmes a divisées en **10 axes principaux** :

- 1- la rupture du silence: sensibilisation et prévention ;
- 2- amélioration de la réponse institutionnelle, coordination, travail en réseau ;
- 3- perfectionnement de l'assistance, aide et protection aux victimes ;
- 4- intensification de l'assistance et de la protection des mineurs ;
- 5- amélioration de la formation qui garantit la meilleure réponse ;
- 6- suivi statistique ;
- 7- recommandations aux communautés autonomes (régions), entités locales et autres institutions ;
- 8- visualisation et attention d'autres formes de violences contre les femmes ;
- 9- engagement économique ;
- 10-suivi du Pacte.

De l'été 2017 au printemps 2018, le gouvernement a paralysé le dossier. **C'est le gouvernement du PSOE qui a repris le Pacte et a adopté un décret royal le 3 août 2018 dit de mesures urgentes.** Il reprend en effet les mesures considérées comme les plus urgentes du Pacte pour leur mise en œuvre immédiate (reconnaissance du statut de victime facilitée, Assistance psychologique aux mineurs avec le seul consentement maternel, renforcer l'assistance juridique, Rendre les compétences aux municipalités, Compatibilité avec les aides sociales locales).

Source : ministère des affaires étrangères français

Le budget prévu par le Pacte est **d'un milliard d'euros sur cinq ans**. Soit environ **200 millions par an jusqu'en 2022**. Ce budget a été voté par la loi de finances annuelle de 2018, prorogé en 2019. Les 200 millions se répartissent de la manière suivante : 80 millions pour l'administration centrale, 100 millions pour les régions et 20 millions pour les municipalités. Régions et villes doivent justifier à l'État de l'utilisation de cette dotation. **C'était la première fois, en 2018, qu'un item spécifique était consacré dans le budget de l'État à la lutte contre les violences faites aux femmes.**

Toutefois, au vu des informations disponibles et transmises aux rapporteurs, **des fragilités semblent exister dans le modèle espagnol**. La mobilisation des crédits annoncés dans le cadre du Pacte voté en 2017 a ainsi pris presque un an. Par ailleurs, un certain manque de transparence semble prévaloir quant à l'exécution et à l'utilisation des crédits.

Il n'en demeure pas moins que ce pays constitue un exemple à suivre dans son engagement public clair en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes.

D. FOCUS SUR LE FINANCEMENT DES MESURES PRISES PENDANT LE CONFINEMENT : DES CRÉDITS NOUVEAUX ET SUFFISANTS ?

1. Des mesures prises qui vont dans le bon sens...

Chiffres-clés de la période de confinement : une augmentation des signalements et de l'activité des associations

- **52 000 appels entrants au 39.19** recensés en avril et mai 2020, soit le même nombre environ que pour l'année 2019.
- **2 000 SMS au 114** pendant le seul mois d'avril 2020.
- **771 tchats en 2020 contre 44 en 2019**, avec 380 signalements au parquet, 72 interventions de la police et 35 de la gendarmerie.
- **90 points dans les supermarchés**, qui ont accueilli 401 personnes.
- **200 appels reçus** sur la ligne d'écoute pour les auteurs de violence.
- **81 évictions de prévenus pour des faits de violences**, entre le 6 avril et 13 mai 2020, par le biais de la plateforme nationale d'éviction opérée par le Groupe SOS Solidarités

Les rapporteurs reconnaissent la réactivité du Gouvernement, pendant cette période, qui a dû adapter les dispositifs existants et mettre en œuvre de nouveaux outils pour protéger les femmes.

Ainsi, dès le 21 mars, la Fédération Nationale Solidarité Femmes, gérant le 39.19, avec un soutien du Secrétariat d'État en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, a pu apporter une réponse à distance de 9 h 00 à 19 h 00 du lundi au samedi, puis à compter du 19 avril, du lundi au dimanche, de 9 h à 19 h¹⁹.

Outre l'accessibilité du 39.19, des dispositifs adaptés à la période de confinement et des mesures nouvelles ont été mis également en œuvre, avec l'accessibilité du 114, numéro d'alerte par SMS pour les malentendants, ouvert à tous les publics depuis le 1^{er} avril 2020, la plateforme de signalement en ligne *arretonslesviolences.gouv.fr*, la possibilité d'appeler les secours depuis les pharmacies, les points d'accueil dans les centres commerciaux, la ligne d'écoute pour les auteurs de violence, la mise en place d'une plateforme d'hébergement avec le groupe SOS permettant l'éviction des auteurs de violence.

Toutefois, les dispositifs mis en œuvre demeurent perfectibles, et reposent, essentiellement, sur les acteurs de terrain, qui manquent parfois cruellement de moyens pour mener leurs missions, comme les rapporteurs l'explicitent en seconde partie du présent rapport.

Ainsi, plusieurs dispositifs mériteraient d'être améliorés :

- **les alertes en pharmacie :** toutes les pharmacies sur l'ensemble du territoire national ont été concernées par le dispositif, soit près de 22 000 officines. Toutefois, pendant la période du confinement, seulement 8 interventions des forces de l'ordre ont été recensées avec 5 interpellations ;

- **les points d'accueil dans les supermarchés :** au total, 99 sites éphémères dans des centres commerciaux ont été ouverts dans toutes les régions (excepté Guadeloupe et Mayotte) sur la période de mars à juin 2020. 409 femmes ont été accueillies mais aussi 32 enfants et 35 hommes.

Bien que moins utilisés par les femmes victimes de violences, ces dispositifs ont eu le mérite de développer de nouveaux partenariats associatifs, de sensibiliser un public différent de celui habituellement accueilli. Les rapporteurs saluent également **la pérennisation de la plupart des dispositifs mis en œuvre pendant le confinement.**

Toutefois, si les rapporteurs reconnaissent les efforts du Gouvernement sur ces dispositifs, **ils s'interrogent sur les modalités de financement.**

¹⁹ Si le 39.19 a connu une explosion de son nombre d'appels, d'autres associations, en raison notamment d'une faible communication autour de leur numéro d'écoute, ont connu une diminution de leurs appels, qui ont repris au moment de la période du confinement.

2. ...dont le financement par l'État interroge

a) Un fonds d'un million d'euros annoncé par le Gouvernement pendant la période de confinement, mais pas de crédits nouveaux

Le Gouvernement avait annoncé la création d'un fonds d'un million d'euros, pour financer les mesures précitées mises en œuvre pendant la période de confinement.

Ce fonds serait constitué de deux « sous-enveloppes » : l'une ayant pour objectif de soutenir les associations locales dans leur réorganisation durant la période de confinement (achat de matériel informatique, téléphones portables, imprimantes...) ; l'autre visant à prendre en charge les frais d'hébergement pour des femmes victimes de violences et leurs enfants qui devaient être prises en charge en urgence pendant la période du confinement et quelques semaines suivantes.

Toutefois, après demandes de précision des rapporteurs spéciaux au Secrétariat d'État en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, **ce fonds s'est avéré ne pas être constitué de crédits nouveaux mais de crédits redéployés. Les rapporteurs ne peuvent que regretter cette pratique, qui constitue malheureusement une habitude en la matière.** Il existe un décalage constant entre les opérations de communication gouvernementale et la réalité des crédits déployés.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs, une partie de ce financement est issue d'un mouvement de 0,4 million d'euros à partir de l'action 23 « soutien au programme ». Les autres lignes de redéploiement correspondent à des crédits destinés initialement aux services déconcentrés pour des actions locales, portant notamment sur les femmes victimes de violence. **La mise en œuvre de ce fonds d'un million d'euros se fera donc au détriment d'autres actions, sur un budget déjà fortement contraint.**

Par ailleurs, des zones d'ombres demeurent sur les modalités d'allocation de ce fonds destiné principalement aux associations. Lors de l'audition de la ministre Marlène Schiappa par la délégation aux droits des femmes du Sénat en mai dernier, celle-ci avait indiqué que seulement la moitié des crédits avait été utilisée alors que toutes les associations reçues avaient fait part d'un manque de moyens aux rapporteurs spéciaux. Ressortait de cette audition l'impression d'une méconnaissance de la ministre du réseau associatif et déconcentré existant. Il semblerait, toutefois, que le réseau déconcentré des droits des femmes et égalité ait informé les associations locales de la disponibilité du fonds, et ait procédé aux sélections des demandes en fonction de leur pertinence sur le terrain.

b) *L'ouverture de 4 millions d'euros dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 : un effort à saluer mais des conditions d'exécution à surveiller*

Les rapporteurs spéciaux saluent l'ouverture de 4 millions d'euros dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Détail de l'enveloppe des 4 millions d'euros ouverte dans le PLFR 3

***3 millions d'euros destinés :**

- **aux associations de terrain** : associations locales gérant des Accueils de jour et des Lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) pour les femmes victimes de violences, Centres d'information des femmes et des familles (CIDFF), associations locales du Mouvement français pour le planning familial gérant des Établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF), associations locales du Mouvement du nid et de Femmes solidaires, qui vont devoir répondre à un afflux de demandes d'information, d'accueil et d'accompagnement de femmes qui n'ont pas trouvé d'aide suffisante ou adaptée à leur situation de vie durant la période du confinement ou pour mieux protéger des femmes qui seront victimes de violences suite à des annonces de séparation ;

- **aux associations qui souhaitent pérenniser voire renforcer leur présence dans les nouveaux lieux de signalement et d'information** mis en place dans le cadre du confinement tels que les points d'accueil dans les centres commerciaux ;

- **aux associations nationales ayant mis en place des actions nouvelles** ou ayant renforcé leur activité suite à la crise de la COVID-19 pour mieux accompagner les femmes dans leur accès aux droits et leur insertion notamment professionnelle.

***1 million d'euros alloué à la pérennisation de la plateforme de recherche de solutions d'hébergement** pour les auteurs de violences conjugales ayant fait l'objet d'une mesure judiciaire d'éviction de leur domicile.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Toutefois, les modalités d'exécution et la nature de ces crédits ne sauraient être pleinement satisfaisantes pour les rapporteurs spéciaux :

- **ces crédits sont d'abord des moyens exceptionnels** inscrits dans le plan de déconfinement. **Ils n'ont pas été intégrés en base au projet de loi de finances pour 2021** mais ont fait l'objet d'une demande de mesure nouvelle, qui reste incertaine à ce stade de la procédure budgétaire. Des consignes ont ainsi été données au réseau déconcentré pour rester prudent quant à la poursuite et la reconduction des actions subventionnées dans le cadre de ces crédits ;

- **les conditions d'éligibilité aux subventions étaient assez contraintes**, comme certaines associations contactées ont pu le déplorer. **L'enveloppe cible de 2 millions d'euros** (hors crédits affectés à la pérennisation des centres éphémères) **visent ainsi à soutenir les actions locales de prise en charge, des femmes victimes de violences sexistes et**

sexuelles notamment conjugales, pour tenir compte d'un afflux attendu de demandes à la suite du déconfinement, **mais pas les dispositifs d'hébergement**. Par ailleurs, **ces crédits n'ont pas vocation à prendre en charge des surcoûts matériels** de fonctionnement liés à la crise sanitaire (ex : type plexiglas, ordinateurs, etc.), **ni à renforcer les crédits de fonctionnement des structures**.

Les rapporteurs spéciaux resteront, par ailleurs, attentifs à la **consommation effective de ces crédits**, car de leur bonne exécution dépend la mise en œuvre de cette politique, qui a longtemps souffert d'une sous-exécution budgétaire. Ils resteront également vigilants s'agissant de la **levée de la réserve de précaution à hauteur d'1,2 million d'euros** pour financer :

- d'une part la **pérennisation de la plateforme téléphonique d'écoute, d'orientation et de première étape vers un accompagnement psychologique des auteurs de violences conjugales** ;

- d'autre part l'ouverture, dès 2020, de **15 centres de prise en charge psychologique et sociale** pour les auteurs des violences conjugales, dont deux en Outre-mer.

L'utilisation de crédits du programme 137 pour financer des actions envers les auteurs, alors que le programme est déjà contraint **interroge les rapporteurs spéciaux** comme de nombreuses associations de défense des femmes victimes de violences. Les crédits de la mission « Justice » auraient pu être mobilisés.

3. D'autres sources de financement sollicitées : les collectivités territoriales et les aides privées

a) Les collectivités locales, des partenaires indispensables des associations pendant cette crise

De nombreuses associations ont pu bénéficier de l'aide des collectivités territoriales pour financer leurs activités et dispositifs pendant la période de confinement. Ainsi l'activité de formation en ligne conduite par le Collectif féministe contre le viol (CFCV) pour les associations, a obtenu un financement de 10 000 euros de la ville de Paris.

Des collectivités ont également financé directement des dispositifs et mis en œuvre des actions innovantes, ce que ne peuvent que saluer les rapporteurs spéciaux, qui reconnaissent bien là le rôle indispensable des collectivités sur le terrain.

b) *La générosité publique : une source de financement en hausse qui traduit une visibilité croissante de la cause*

Cette période de confinement a été synonyme, sur la question de la lutte contre les violences faites aux femmes notamment, d'une forte hausse de la générosité publique.

Ainsi la Fondation des femmes, à la faveur d'une communication et d'une visibilité importante du sujet pendant cette période, a réalisé **une collecte record : plus de 2,7 millions d'euros** (en dons numéraires et matériels) dont environ 500 000 euros de dons de particuliers, avec une moyenne de dons de 100 euros, par personne.

Cette somme a ainsi permis de financer trois types d'action :

- des distributions d'ordinateurs portables, de téléphone (avec dons matériels et dons numéraires) pour garantir aux associations la poursuite de leurs missions ;

- des places d'hébergement d'urgence à hauteur de 40 000 nuitées ;

- des kits alimentaire et équipements (masque, gel) distribués à 125 associations en métropole et Outre-mer.

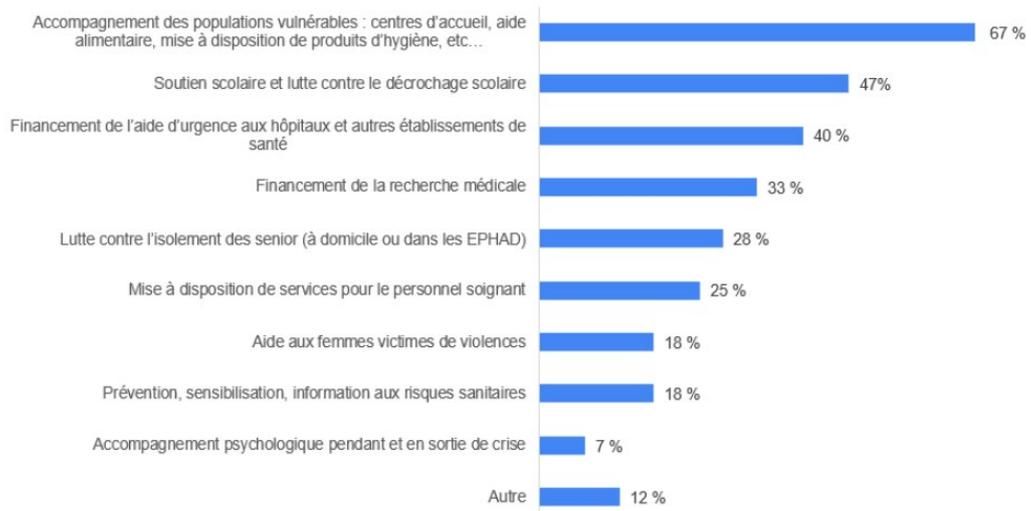
En tout état de cause, les rapporteurs spéciaux tiennent à préciser que la générosité publique ne peut et ne doit pas se substituer au financement public, s'agissant notamment de dispositifs qui relèvent de services publics, comme l'hébergement par exemple.

Il est ainsi regrettable que certaines associations n'aient pu compter que sur la générosité publique pour financer leur surcroît d'activité ou les surcoûts générés par le confinement.

Bien qu'en augmentation, la donation en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes, demeure loin derrière les autres causes. Ainsi, selon étude publiée par Admical en juin 2020, sur les premiers impacts concernant l'engagement des mécènes pendant la crise de la Covid-19²⁰, **la lutte contre les violences faites aux femmes reste un axe minoritaire du mécénat**, puisque seulement 18 % des fondations interrogées déclarent avoir financé ce type d'actions (*cf. graphique infra*).

²⁰ http://admical.org/sites/default/files/uploads/etude_covid_vf_23.06_0.pdf

Axes d'intervention des mécènes pendant le confinement



Source : étude publiée par Admical en juin 2020, sur les premiers impacts concernant l'engagement des mécènes pendant la crise de la Covid 19

DEUXIÈME PARTIE

UNE POLITIQUE PUBLIQUE INSUFFISAMMENT PORTÉE ET INÉGALEMENT APPLIQUÉE SUR LE TERRITOIRE

Il y a ainsi **un écart regrettable entre l'ambition de faire de l'égalité entre les femmes et les hommes, et notamment de la lutte contre les violences faites aux femmes, la grande cause du quinquennat et la réalité des moyens humains et financiers mis à disposition.**

La réalité de ces derniers confère parfois à cette politique publique, **un caractère quelque peu « artisanal »**. Les rapporteurs spéciaux saluent ainsi le travail remarquable de ces acteurs, que ce soit l'administration en charge de cette question et les associations, pivots de cette politique publique, qui tentent de mener leurs missions à bien, avec les moyens dont ils disposent.

I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE PORTÉE PAR DES ACTEURS FAISANT UN TRAVAIL REMARQUABLE MAIS EN DIFFICULTÉ CAR INSUFFISAMMENT DOTÉS

Cette politique publique repose, en administration centrale, **sur un service des droits des femmes et de l'égalité sous-doté**, et dans les territoires sur **l'impulsion de personnalités ou d'associations**.

A. *UNE ADMINISTRATION CENTRALE ET DÉCONCENTRÉE DONT LES MOYENS NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS DE CETTE POLITIQUE PUBLIQUE*

1. **Le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) : un acteur central, mais sans véritable poids et capacité d'action interministérielle**

Parmi ces acteurs, il faut citer le **service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) tout d'abord**, rattaché à la direction générale de la cohésion sociale, composé de 25 équivalents temps plein (ETP) dont les moyens humains n'ont pas cessé de diminuer depuis sa création.

Évolution des effectifs du SDFE depuis 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Plafond d'emplois (ETPT) DGCS		Schéma d'emplois (ETP) DGCS				
Administration centrale	29	29	29,5	29,6	28,5	27,6	25,1
	Plafond d'emplois (ETPT)		Schéma d'emplois (ETP)				
Réseau déconcentré	139,7	137	132,9	130,9	128,9	125,5	124,6
Total	168,7	166	162,4	160,5	157,4	153,1	149,7

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Il s'agit ainsi d'un **service de taille réduite** et non d'une administration centrale, ce **qui limite, malheureusement, sa visibilité et sa capacité d'action interministérielle**. Son rôle est celui d'animateur de réseau mais il n'a pas les moyens d'une vraie administration centrale.

Il ne bénéficie pas d'un poids suffisant pour assurer une forte mobilisation des autres directions ministérielles concernées par la question des violences, et n'est surtout pas outillé pour répondre à toutes les missions croissantes demandées par le ministère. Il en est de même pour le réseau déconcentré qu'il anime.

2. Le réseau déconcentré des délégations aux droits des femmes : le risque d'épuisement professionnel qui guette face à un surcroît de tâches

L'organisation du réseau a été fixée par une circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015, dont la mise en œuvre s'est traduite par l'instruction du Gouvernement du 3 février 2017 relative à la politique des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes et à sa mise en œuvre dans les territoires.

Ce réseau repose, au niveau régional, sur un directeur ou une directrice régional(e), avec une équipe restreinte de 2/3 personnes, rattachée au SGAR et au niveau départemental sur un(e) délégué(e), placé(e) au sein des directions départementales à la cohésion sociale. Seules trois déléguées sont directement rattachées au préfet, le texte de 2015 faisant de ce rattachement une faculté.

Toutefois, ce schéma ne s'applique pas territoires d'Outre-mer dans lesquels se trouvent uniquement des directrices régionales, disposant parfois d'une assistante.

Effectifs du réseau déconcentré du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE)

Au 1^{er} février 2020, sont en poste :

- 12 directrices/directeurs régionales/régionaux métropolitain(e)s ;
- 11 directrices/directeurs régionales/régionaux délégué(e)s ;
- 92 délégué(e)s départementaux (dont 4 mises à disposition) ;
- 4 directrices régionales pour les DOM (dont 1 mise à disposition à titre gratuit), 2 correspondantes ultramarines (Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna) ;
- 10 assistants de gestion et 8 secrétaires.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Compte tenu de la faiblesse des effectifs, l'impact de postes non pourvus est immédiat et le SDFE ne dispose pas directement de crédits de vacation permettant de pallier certaines situations. **Ces effectifs très minces sont indéniablement un facteur de fragilisation de cette politique.** Le besoin d'ETP peut être évalué à 140 dans le réseau déconcentré contre 124,6 ETP notifiés en 2019, soit un écart de près de 15 ETP.

Au 1^{er} février 2020, 8 postes étaient non pourvus dans les territoires. Il semble y avoir un roulement important de ces postes de délégués, dû souvent à un **épuisement professionnel**. **Ces personnes se trouvent souvent au cœur d'« injonctions contradictoires »**, les demandes du ministère sur ces sujets d'égalité et des violences sont croissantes et les moyens désuets. C'est le cas pour le SDFE déjà cité, mais également pour la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF).

3. La mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) : un rôle essentiel mais des moyens désuets

La MIPROF, créée en 2012, comme les précédents acteurs, **souffre d'une inadéquation croissante entre les sollicitations grandissantes et les moyens dont elle dispose.**

S'agissant de la question des violences, **cette mission dirigée par une secrétaire générale, a deux principales tâches** en matière de lutte contre les violences faites aux femmes :

- **la définition d'un plan national de formation des professionnels** sur les violences faites aux femmes et la création d'outils de formation déclinés en fonction des spécificités des différentes professions et des différentes formes de violences ;

- **un rôle d'observatoire national sur les violences faites aux femmes**, avec pour mission de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux violences faites aux femmes.

Les observatoires territoriaux des violences faites aux femmes

Outre l'observatoire national géré par la MIPROF, il existe des observatoires locaux, qui ne sont cependant pas présents sur l'ensemble du territoire. **Ils sont au nombre de 22 selon la MIPROF, en charge du suivi de ce dispositif.** Ils se situent:

- **soit à l'échelon régional (2)**: Ile de France (*Observatoire régional des violences faites aux femmes rattaché au Centre Hubertine Auclert -association loi 1901 en Ile de France*), Pays-de-Loire (*Association Union Régionale Solidarité Femmes des Pays de la Loire*) ;

- **soit départemental (15)** : Allier (*porté par le Conseil départemental, Direction générale adjointe des solidarités*), Corse (*Observatoire rattaché à l'adjointe de la DGA en charge les affaires sociales et sanitaires*), Deux-Sèvres, Gers (*Conseil départemental, Service Numéro vert social rattaché au cabinet du Président*), Gard (*Conseil départemental*), Gironde, La Réunion (*Préfecture*), Martinique (*association ALEFPA Martinique*), Pyrénées-Orientales (*Département, Direction Générale Adjointe Citoyenneté - Mission Égalité*), Mayotte, Seine-Saint-Denis (*Conseil départemental, Direction de la Prévention et de l'Action Sociale du Pôle Solidarité*), Tarn-et-Garonne (*Préfecture, coanimation avec l'UDAF82 sur les champs coordinations - formations*), Val de Marne (*Conseil Départemental du Val-de-Marne, Direction des Relations à la Population*), Vaucluse (*Préfecture*), Vienne ;

- **soit local (5)** : Arcueil (*Mairie d'Arcueil, Mission animation sociale des quartiers et égalité femmes-hommes*), Mitry-Mory (*Observatoire intégré à la Maison des droits des femmes et de l'égalité de la Ville*), Mulhouse (*Ville de Mulhouse, Pôle Prévention et Sécurité*), Nice (*Ville de Nice, Direction générale adjointe des Solidarités, Mission Égalité, Droits des Femmes, et Prévention du Harcèlement*), Paris (*Ville de Paris, Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoire, au sein du Service Égalité Intégration Inclusion. Politiquement rattaché à la délégation d'Hélène Bidard, adjointe à la Maire de Paris en charge de l'égalité femmes-hommes, de la lutte contre les discriminations et des droits humains*).

Trois observatoires seraient également en projet à Fontenay-sous-Bois (*porté par la ville*), à Saint-Quentin-en-Yvelines (*Réseau Violences Intra Familiales de Saint Quentin porté par le Territoire d'Action Départementale de Saint Quentin du Conseil Départemental des Yvelines*), et dans l'Hérault (*Conseil départemental*).

Ces observatoires fonctionnent grâce à des co-financements, notamment au niveau local. Des crédits nationaux peuvent néanmoins être mobilisés sur le financement de ces observatoires. Le SDFE ne dispose toutefois pas d'une vision exhaustive de l'ensemble des crédits mobilisés à ce titre, relevant du pilotage de la MIPROF. **À titre d'illustration, il peut toutefois être indiqué, sur la base de retours de certains territoires les éléments d'informations suivants** : l'observatoire animé par l'Union régionale solidarité femmes dans les Pays de Loire est financé par l'État à hauteur 10 000 euros (P 137) ; celui dans le Vaucluse était financé en 2019 par l'État (FIPD : 10 000 euros et P 137 : 13 500 euros) et par la région (6 000 euros); celui du Tarn-et-Garonne bénéficie d'une mise à disposition de temps agent (DDFE + coordinatrice qui rend compte à l'observatoire+ collaboration des réseaux associatifs), ainsi que de financements ponctuels sur des projets (FIPD, p 137, Conseil départemental, Politique de la Ville, Intercommunalités, CAF) ; celui de la Réunion reçoit une contribution du P.137 à hauteur de 14.190 euros.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Pour remplir ces missions, la MIPROF dispose d'un effectif réduit : cinq agents mis à disposition et un budget de fonctionnement de 20 000 euros par an. Les rapporteurs spéciaux ont été étonnés d'entendre comment étaient réalisés les outils de formation, sans équipements ou logiciels informatiques adéquats. **Là encore, cette politique repose sur l'engagement de personnalités, comme sa secrétaire générale.**

Par ailleurs, jouant un vrai rôle de coordination interministérielle sur le sujet de la lutte contre la traite des êtres humains, **la MIPROF ne peut se consacrer autant, au vu de la faiblesse de ses effectifs, au sujet des violences contre les femmes.** Les rapporteurs spéciaux regrettent ainsi le non-remplacement de Mme Ernestine Ronai, chargée de la coordination sur le sujet des violences faites aux femmes.

Dans le cadre du Grenelle, les différents acteurs et le Gouvernement se sont beaucoup reposés sur la MIPROF pour son expertise. **Toutefois, les rapporteurs spéciaux craignent que la mission ne soit pas en capacité de porter toutes les mesures,** que le Gouvernement lui a assignées notamment en matière de formation.

4. Le réseau des hauts fonctionnaires à l'égalité : un rôle variable selon les ministères

Depuis août 2012, un(e) haut(e) fonctionnaire à l'égalité (HFE) a été désigné(e) dans chaque ministère. Ils doivent participer à la mise en œuvre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes, et celle relative aux violences faites aux femmes (*cf. encadré infra*).

Les missions des hauts fonctionnaires à l'égalité (HFE)

Elles sont prévues par la circulaire du 23 août 2012 :

- **définir et mettre en œuvre une politique publique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes** (coordination des travaux permettant de dresser l'état des lieux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques relevant du ministère, élaboration des feuilles de route, coordination de la préparation et du suivi du plan d'action interministériel) ;
- **suivre et impulser une politique des ressources humaines égalitaire** (suivi des nominations de femmes aux emplois supérieurs avec le secrétariat général et les services chargés des ressources humaines du ministère, proposition de toutes mesures de nature à favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi que la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle des agent.e.s) ;
- **suivre les travaux relatifs au renforcement de la prise en compte de la question des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la préparation des textes législatifs et réglementaires** et dans les indicateurs de performance des programmes du budget de l'État (élaboration des études d'impact ou du document de politique transversale) ;
- **prendre toutes les initiatives utiles pour favoriser l'implication des services déconcentrés** dans les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes mises en œuvre dans les territoires (notamment dans le cadre des plans régionaux stratégiques en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes élaborés par les préfets de région).

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Toutefois, d'après les auditions réalisées, le rôle de ces hauts fonctionnaires semble assez hétérogène selon les ministères. Ils devaient avoir un rôle pivot mais nombre d'entre eux, en raison souvent d'un manque d'impulsion politique, se sont contentés de gérer le pilotage des ressources humaines du ministère et non de la politique publique. Des exemples de réussite existent, néanmoins, avec notamment la haute fonctionnaire à l'égalité du ministère de la justice, Madame Isabelle Rome, très impliquée sur le sujet des violences faites aux femmes, notamment aussi car très associée aux décisions de la ministre et du cabinet.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux regrettent que ces postes ne soient pas assez valorisés, puisqu'ils pourraient constituer des relais essentiels pour la mise en œuvre de la politique d'égalité et de lutte contre les violences.

B. LES ASSOCIATIONS PEUVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME LE BRAS ARMÉ DE LA POLITIQUE

1. Un rôle essentiel dans les dispositifs de lutte contre les violences faites aux femmes

Souvent des petites structures, elles jouent un rôle essentiel dans la prévention et l'accompagnement des femmes victimes de violences, en offrant un service de conseil, d'accès à l'information et de mise à l'abri notamment.

Ainsi, les numéros d'écoute sont principalement gérés par des associations. La Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) gère la ligne 39.19, le Collectif Féministe Contre le Viol (CVCF) a également une ligne directe (0800 05 95 95), comme l'association Femmes pour le Dire, Femmes pour Agir (FDFA). **De même, l'essentiel des accueils de jour sont portés par des structures associatives.** De nombreuses associations (une femme un toit, l'amicale du Nid, le réseau « Solidarité femmes » etc.) constituent des **lieux d'hébergement**, sans parler des **structures de prises en charge globale** comme la Maison des femmes et Women Safe. Par ailleurs, elles jouent un **rôle indispensable pour la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution**, comme indiqué précédemment dans le rapport.

Les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et des espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS) mènent également des actions essentielles, pour les femmes victimes de violences (cf. encadré *infra*).

**Les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)
et des espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS),
des structures indispensables, récemment réformées**

Les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)

- Rôle en matière de lutte contre les violences

La mission des CIDFF consiste notamment à « *lutter contre les violences et les préjugés sexistes* » (article D. 217-1 CASF) en **diffusant de l'information aux femmes et aux familles venant dans leurs permanences**. Nombre de CIDFF procèdent en outre à un accompagnement en matière de lutte contre les violences soit en faisant de **l'aide aux victimes**, soit en étant **structure « référent violences »** au plan départemental, soit en disposant d'un **accueil de jour ou en portant des lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation (LAEO)**. Quelques associations CIDFF ont même un service **d'hébergement d'urgence**.

- Maillage territorial

Actuellement, **102 associations sont agréées CIDFF sur le territoire national, dont 2 dans les territoires ultra-marins** (Guadeloupe et Polynésie française) pour un total de 1188 permanences d'informations juridique et de 290 juristes (sur 988 salariés des CIDFF) informant 23 000 individus par an (dont 73% sont des femmes). Les CIDFF ont essentiellement un ressort départemental (81 CIDFF), plus ou moins bien couvert.

- Réorganisation territoriale : perspectives 2020

À la suite d'une mission relative au pilotage de la fédération nationale des CIDFF (FNCIDFF) confiée à l'Agence nouvelle des solidarités actives, **un rapport a été publié en juillet 2018 qui préconisait notamment une mutualisation/externalisation des fonctions support des CIDFF en dynamisant les fédérations régionales de CIDFF**, qui seraient ainsi chargées des fonctions dites de « back-office » des CIDFF (recherche de financements publics/privés, constitution des dossiers de subvention, suivi de l'activité proprement associative des CIDFF, etc.).

Dans le projet de convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens entre la DGCS-SDFE et la FNCIDFF, il a ainsi été tenu compte de ces préconisations, la FNCIDFF devant « *apporter un soutien méthodologique aux FRCIDFF dans une perspective de mutualisation des fonctions support, de recherche de financements et d'assistance au montage des projets de CIDFF* ».

- Montant des financements publics

En application de la loi de finances pour 2020, **5,9 millions d'euros, soit 20 % de l'enveloppe du programme 137, servent à financer le réseau des CIDFF**, respectivement à hauteur de 1,28 million d'euros pour la fédération nationale et de 4,62 millions d'euros pour l'ensemble des CIDFF. La DGCS-SDFE étant le principal financeur de la FNCIDFF, des CPOM ont été conclues avec l'État depuis 2001.

Les espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS)

- Réforme des EICCF

Créés par la loi « Neuwirth » en 1967, les établissements d'information, de consultation ou de conseil familial (EICCF) sont des **services de premier accueil et d'orientation vers des acteurs spécialisés, portés par des associations**. Leurs interventions sont individuelles et collectives et répondent à deux grandes missions : l'information sur les droits en matière de vie affective, relationnelle et sexuelle et l'éducation à leur appropriation, et l'accompagnement des personnes dans leur vie affective, relationnelle et sexuelle. **En 2014, une étude commandée par la DGCS a fait apparaître des disparités très marquées dans la répartition territoriale des établissements** soutenus financièrement, sans rapport avec la couverture des besoins avérés ou potentiels des territoires. Une réforme a ainsi été menée par la DGCS, en consultation avec les têtes de réseaux des établissements concernés et a abouti au décret du 7 mars 2018 et à l'instruction relative du 23 août 2018.

Cette réforme globale des EICCF a permis une **meilleure visibilité** des structures, une actualisation de leurs missions, **une clarification du régime d'octroi des subventions** via des conventions pluriannuelles contractées avec les EICCF agréés. Le but était également une **meilleure péréquation territoriale en fonction des besoins** et un renforcement de la **gouvernance locale et nationale**, notamment au travers de la délivrance par le préfet d'un agrément pour 10 ans, en remplacement de la simple déclaration à l'ARS qui existait jusqu'à présent.

- Rôle en matière de lutte contre les violences faites aux femmes :

Les missions des EICCF-EVARS ont trait à différentes politiques publiques : **santé sexuelle, droits des femmes et égalité entre les femmes et les hommes, parentalité**. Ces missions, dans leur ensemble contribuent à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes, à déconstruire les stéréotypes et ainsi à diminuer les violences sexistes et sexuelles faites aux femmes. Plus particulièrement, **l'information sur les droits en matière de vie affective, relationnelle et sexuelle et l'éducation à leur appropriation**, ainsi que la contribution au renforcement de l'estime de soi et au respect de l'autre dans la vie affective, relationnelle et sexuelle comprend dans sa mise en œuvre « *la prévention des violences, notamment celles faites aux femmes, et des violences sexuelles* » ((g) du 1° du I de l'article R. 2311-1 du code de la santé publique).

- Maillage territorial

En février 2019 il y avait **109 EICCF-EVARS agréés**. La **répartition territoriale des EICCF-EVARS découle d'implantations historiques**. La réforme de 2017/2018, en réorganisant la répartition territoriale des crédits, oblige à une réflexion régionale stratégique. Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, les crédits ne sont plus alloués à l'activité mais de manière proactive pour une action globale de l'établissement EVARS présentée dans une demande de subvention et cadrée par une convention pluriannuelle signée avec l'État. Cette situation nouvelle permet ainsi de repenser le maillage territorial en développant des EICCF-EVARS dans les régions/départements jusque-là sous-dotés financièrement au regard des besoins réels.

Ces besoins ont été estimés au regard de deux critères locaux : la part des jeunes de 12 à 24 ans dans la population locale (dimension éducation à la vie relationnelle des jeunes) et le nombre de nouvelles affaires soumises aux JAF des juridictions locales (dimension difficultés familiales). Cette péréquation financière est lissée sur dix ans afin que les régions puissent développer des stratégies territoriales ne mettant pas en difficulté les associations.

- Montant des financements publics

En matière budgétaire, les crédits dédiés aux EICCF ont été transférés à compter de 2018 du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » au programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes ». Les crédits sont désormais délégués, sous l'autorité du préfet de région, à la direction régionale aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes (DRDFE).

La plupart des EICCF-EVARS ont désormais signé une convention pluriannuelle de financements ; une analyse permettant un état des lieux actualisé est en cours par le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

En 2018, 2 544 875 euros ont été délégués au titre des EICCF ainsi qu'à titre exceptionnel une enveloppe supplémentaire de 100 000 euros afin de mieux accompagner le déploiement de la réforme. En 2019, le même montant a été délégués au titre des EICCF ainsi que des crédits complémentaires de fin de gestion à destination des EVARS gérés par le Planning familial qui ont pu être impactés négativement par la réforme. Les enveloppes régionales complémentaires ont été calculées à partir des informations issues de l'enquête menée auprès du réseau (données août-septembre 2019). Ont ainsi reçu des crédits les départements suivants : AURA (Ardèche, Cantal, Drôme, Haute-Loire, Loire et Puy-de-Dôme. L'EICCF du Rhône a déjà bénéficié d'un complément de financement), l'Île-de-France (Paris, Hauts-de-Seine et Seine-St-Denis), Nouvelle Aquitaine (Lot et Garonne et Gironde), Occitanie (Haute Pyrénées et Pyrénées orientales), PACA (Bouches du Rhône et Vaucluse), Pays-de-la-Loire (Loire-Atlantique et Maine-et-Loire).

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

2. Le bénévolat, une ressource précieuse et indispensable

Le bénévolat est la règle dans la majorité des structures associatives œuvrant pour le droit des femmes et la lutte contre les violences, en raison notamment d'un manque de moyens financiers pour recruter. Seules les structures d'hébergement ou d'accompagnement juridiques comptent un fort taux de personnes salariées.

Si le bénévolat est une ressource précieuse, **les structures rencontrent parfois des difficultés à recruter des personnes disponibles et capables de s'investir** dans des actions, à la réalité parfois très difficile à vivre psychologiquement.

3. Une hausse des demandes à la suite du mouvement « *me too* »...

Les bilans d'activité montrent un accroissement de l'activité des associations depuis fin 2017, en lien avec le mouvement « *me too* ». Ce mouvement s'est amplifié pour certaines structures avec la tenue du Grenelle de lutte contre les violences conjugales. Ainsi a -t-il été, en particulier :

- du 39.19 géré par la **Fédération nationale solidarité femmes** qui a reçu, en 2018, 66 824 appels traitables, soit une augmentation de 9,05 % des appels traitables par rapport à 2017 ; en 2019, 96 799 appels ont été reçus sur le 39.19, soit une augmentation de 44 % ;

- **du numéro SOS Viols-Femmes-Informations, géré par le CFCV**, qui a connu une augmentation du nombre d'appels entrants depuis 2015 (de 18 640 appels en 2015 à 52 484 en 2017, puis 40 553 appels en 2018).

Les équipes territoriales en charge des droits des femmes ont également signalé une augmentation de l'activité des dispositifs locaux d'accompagnement des femmes victimes de violences en 2018.

Le mouvement « *me too* » a permis une visibilité de ces associations et une libération de la parole des femmes victimes bienvenues, **mais a également pu mettre en difficulté ces structures**, en raison d'un manque de moyens pour satisfaire ces nouvelles demandes.

4. ...difficiles à satisfaire pour des associations déjà fragilisées

Ces associations ont ainsi été fragilisées, par cet afflux de demandes, à la suite du mouvement « *me too* », qui n'a pas été entièrement compensé par des ressources budgétaires correspondantes.

a) *Une hausse des moyens à la suite du mouvement « *me too* » certes, mais inégale selon les structures*

(1) Une hausse de certaines subventions...

Dans le contexte post-« *me-too* », une contribution complémentaire a été apportée, en 2018, aux associations, par le biais du programme 137, ce que ne peuvent que saluer les rapporteurs spéciaux. **Ces hausses de subventions ont notamment bénéficié :**

- à la FNSF : + 120 000 euros en 2018, intégrés de manière pérenne dans sa subvention en 2019 ; une contribution complémentaire (+270 000 euros) a été en outre accordée à la FNSF en 2019, en lien avec le Grenelle sur les violences conjugales, portant sa subvention à 1,835 million d'euros ;

- au CFCV : +100 000 euros en 2018 ;

- au Mouvement du Nid : +150 000 euros en 2018 ;
- au Planning Familial : +100 000 euros en 2018.

(2) ...qui ne suffit pas à répondre à la hausse des demandes

Seul un nombre restreint d'associations a bénéficié d'une hausse de leurs crédits, qui semble néanmoins insuffisante. **Certaines associations reçues se sentent « précarisées » et débordées** depuis le mouvement « *me too* » et le confinement qui ont donné une visibilité (bienvenue) au sujet des violences.

Interrogées par les rapporteurs spéciaux, quasiment toutes les structures leur ont fait part de besoins humains et financiers supplémentaires pour répondre à la hausse des demandes. Les besoins en personnel concernent les postes d'accueil, de téléconsultation, d'écouter, d'infirmières, de psychologues ou de travailleurs sociaux.

Elles doivent ainsi parfois limiter leur accueil ou activités, en dépit d'une demande croissante, puisque le manque de moyens humains ou de locaux les empêchent de développer leurs missions. Le Collectif féministe contre le Viol aurait ainsi besoin de nouveaux locaux pour recruter davantage, de l'ordre de 4 ETP d'écouter. Quant à l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AFVT), elle a dû fermer sa permanence téléphonique, l'année dernière, alors qu'elle était la seule association œuvrant sur le champ des violences au travail.

b) Les associations font face à un certain nombre de difficultés

(1) Des associations qui ont souffert de la perte de la « réserve parlementaire » et de la baisse des contrats aidés...

Réserves parlementaires - subventions aux associations de lutte contre les violences faites aux femmes (en euros)

Réserves parlementaires P137- action 12	2012	nbre de dossiers	2013	nbre de dossiers	2014	nbre de dossiers	2015	nbre de dossiers	2016	nbre de dossiers	2017	nbre de dossiers
Assemblée nationale	35 800	14	155 200	26	596 000	64	330 893	55	220 000	60	340 000	94
Sénat	0	0	65 000	11	35 500	11	30 500	7	41 000	9	104 500	15
Les associations bénéficiaires les plus importantes	Maison des femmes Femmes et violences conjugales		L'Accueil des Femmes en Difficulté Les amis du bus des femmes Les mariannes de la diversité Voix d'elles rebelles		SOS Racisme Le Refuge CIDFF MFPF		SOS Racisme Du Côté des Femmes Le Relais de Sénart CIDFF		Mouvement du Nid Le Refuge Excision Parlons-en ! CIDFF		CEVIF LGBT/Fierté Montpellier pride Le Planning Familial Espace Simone de Beauvoir	

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes)

Il ressort des auditions réalisées que **les associations de lutte contre les violences faites aux femmes**, à l'image du monde associatif, **ont été fragilisées par la réforme des contrats aidés et la suppression de la dotation d'action parlementaire**. Cette dernière correspondait certes parfois à des faibles montants, mais ils étaient non négligeables pour les associations œuvrant dans ce domaine, dont la majorité sont de petites structures.

(2) ...mais également d'un manque de visibilité budgétaire...

Leur financement repose, pour beaucoup d'entre elles, sur des subventions annuelles, versées parfois tardivement dans l'année. Les subventions annuelles ne permettent pas de visibilité et leur versement tardif conduit « au mieux » les associations à utiliser leur trésorerie et « au pire » mettent en péril leurs actions. **Elles placent les structures dans l'incertitude qui rendent la gestion de projets et de personnels incertaine**.

Des efforts sont réalisés pour généraliser la mise en œuvre des conventions pluriannuelles (CPO), ils doivent être salués et encouragés. De nouvelles CPO sont en négociation pour 2020-2022, mais seules 9 associations sont concernées : Fédération Nationale des Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (FNCIDFF) ; Mouvement Français du Planning familial (MFPF) ; Accompagnement - Lieux d'Accueil - Carrefour Éducatif & Social (ALC) ; Amicale du Nid ; Mouvement du Nid ; Femmes solidaires ; Groupe Femmes pour Abolition Mutilations Sexuelles et des Mariages Forcés (GAMS) ; Excisions parlons-en ; Comité contre l'esclavage moderne (CCEM). **Par ailleurs, lors des auditions réalisées en mars 2020, des associations reçues n'avaient toujours pas signé de convention pour l'année en cours**.

En outre, les rapporteurs spéciaux relèvent un certain flou **sur les critères d'attribution des subventions et notamment des conventions pluriannuelles**. La réponse de l'administration à ce sujet n'est pas pleinement satisfaisante *« les CPO sont signées avec les réseaux associatifs avec lesquels le SDFE poursuit une collaboration resserrée. Le CFCV et la FNSF étant impactés par la réforme de la plateforme 39.19 qui sera mise en œuvre en 2021, il a été décidé de procéder à une convention annuelle pour l'année en cours. Une CPO devrait leur être proposée à partir de 2021. La collaboration avec l'AVFT demandait à être éclaircie, préalablement à la signature d'une nouvelle CPO »*.

(3) ...et d'une certaine « complexité administrative »

Les structures associatives sont également fragilisées par une complexité administrative, due à la multiplicité de financements, et notamment les réponses aux appels à projet.

Les associations doivent financer des salariés pour répondre aux appels à projet à défaut de consacrer cet argent à des actions de terrain, même si des tentatives de simplification bienvenues sont mises en œuvre par l'administration. Les délégations régionales aux droits des femmes et à

l'égalité sont ainsi invitées à utiliser l'outil « démarches simplifiées »²¹ pour le dépôt, l'instruction partagée et le suivi des demandes de subventions. Deux régions l'utilisent en 2020 (PACA et Bretagne). Le même outil fait actuellement l'objet d'une expérimentation en administration centrale, par le SDFE.

Ces appels à projet, par ailleurs, ne financent pas les dépenses de fonctionnement des structures, pourtant essentielles, les obligeant à puiser notamment dans leurs ressources propres ou faire appel aux dons.

c) Les associations sont incitées à développer des ressources propres, comme la formation, pour financer leurs actions

Plusieurs structures, comme une Femme un toit, ou le CFVE développent des activités de formations leur permettant de financer une partie de leurs actions.

Les formations conduites par le Collectif Féministe Contre le Viol (CFCV) sont ainsi agréées par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, ce qui lui permet de percevoir des revenus pour financer ses actions. Le CFCV a, depuis 1994, le statut d'organisme de formation au titre de la formation professionnelle pour :

- des formations dispensées chez les partenaires associatifs et institutionnels ou organisées gratuitement pour leur réseau partenaire ;

- la formation des étudiants en médecine de 4^{ème} année de l'Université Pierre et Marie Curie et du diplôme universitaire « violences faites aux femmes » ;

- la formation de professionnels qui sollicitent individuellement l'association pour de la formation à l'écoute dans leurs locaux.

II. UN DÉFAUT DE PILOTAGE POUVANT CONDUIRE À UNE INÉGALITÉ D'APPLICATION SUR LE TERRITOIRE PRÉJUDICIABLE AUX FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE

A. UNE POLITIQUE QUI REPOSE SUR DES RÉSEAUX D'ACTEURS DE BONNE VOLONTÉ, PAR DÉFINITION INÉGAUX SELON LES TERRITOIRES

La bonne mise en œuvre de cette politique dépend des initiatives et de la bonne volonté et coordination des différents acteurs sur les territoires : directrices régionales, déléguées départementales, préfecture, parquet/procureur, gendarmerie/police, associations. La réussite de cette politique repose ainsi souvent sur l'engagement de personnalités (procureur,

²¹ <https://www.demarches-simplifiees.fr/>

préfet...), qui, quand elles partent peuvent mettre en péril l'exécution de cette politique publique sur les territoires.

Ce constat, certes valable pour d'autres politiques publiques, est particulièrement **prégnant pour cette politique qui repose sur un engagement, parfois presque militant, des acteurs.**

On observe ainsi des **différences d'application, selon les territoires**, de mesures ou politiques, comme les conventions avec le SIAO pour l'hébergement, la mise en œuvre du comité de pilotage pour les ordonnances de protection... **Les structures associatives**, dont le rôle est essentiel dans cette politique publique (en matière de formation, d'accueil, d'hébergement etc.), **ne se retrouvent également pas partout sur le territoire.**

Ces disparités géographiques sont difficilement acceptables, signifiant que certaines femmes victimes n'ont les mêmes droits sur tout le territoire. Le Haut conseil à l'égalité a déjà alerté (*cf.* encadré *infra*) sur le **risque de « zones blanches »** en matière de protection des femmes victimes de violences.

Extraits de rapports du HCE constatant cette inégalité territoriale, en matière de lutte contre les violences faites aux femmes

« De la même manière, une femme victime de violences habitant en milieu rural plutôt que dans un grand centre urbain est très loin aujourd'hui d'avoir les mêmes chances d'accès à une structure d'hébergement d'urgence adaptée et à une association spécialisée pouvant l'informer et l'accompagner dans ses démarches. Ces zones blanches en matière de droits des femmes ont de sérieuses conséquences négatives sur les femmes concernées, comme le souligne le rapport EGALiTER « Combattre maintenant les inégalités sexuées, sociales et territoriales dans les quartiers de la politique de la ville et les territoires ruraux fragilisés » (HCE, juin 2014), et l'étude « Les violences faites aux femmes en milieu rural, une étude en Midi-Pyrénées et en Pays de la Loire » (FNSF, mars 2016). »

Dans son rapport, qui évalue la mise en œuvre du 4^{ème} plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes : *« le HCE observe une forte variabilité dans les déclinaisons départementales du 4e plan: tous les départements ne sont pas encore dotés de commissions départementales, beaucoup étant restés au stade de plans globaux voire sont seulement dotés de conventions spécifiques sur certains axes du plan. »*

Source : rapport « Où est l'argent pour les droits des femmes ? Une sonnette d'alarme », 2016, publié par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Fondation des femmes, le Fonds pour les Femmes en Méditerranée (FFMed), le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE), le Comité ONU Femmes France et Women's Worldwide web (W4), et rapport final d'évaluation du 4^{ème} plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, HCE, novembre 2016

B. UN DÉFAUT DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE OU TOUT AU MOINS UN PILOTAGE ILLISIBLE

Le défaut de pilotage fragilise cette politique, avec, un SDFE qui n'est pas une vraie administration centrale, un réseau déconcentré affaibli, et une **politique publique souvent « fondue » dans des dispositifs de droit commun**.

1. Un problème de pilotage au niveau central et déconcentré

Ces carences dans le pilotage de cette politique pénalisent sa mise en œuvre, avec un service central peu outillé et un réseau déconcentré fragilisé. Pour les associations auditionnées, *« il est compliqué de comprendre qui pilote la politique d'aide aux femmes victimes de violence, avec des initiatives locales par des chargées départementales de l'État qui sont un peu freelance. Le pilotage n'est pas lisible »*.

L'impulsion au niveau central n'est pas suffisante, pour les raisons identifiées plus haut, et ne permet pas un pilotage du réseau déconcentré satisfaisant. **Par ailleurs, l'absence de lien hiérarchique ou de règles de répartition de travail entre les directrices régionales et les déléguées départementales** n'est pas optimale et occasionne parfois le risque de confusion ou de discours divergents entre ces deux échelons.

Les outils de pilotage semblent insuffisamment développés. Les commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes, mises en place par voie de circulaire en 1989, n'existent plus depuis 2006 et les associations regrettent **qu'elles soient aujourd'hui « noyées » dans d'autres structures, parfois peu « vivantes »**.

En outre, **les rapporteurs spéciaux ont mis en lumière des failles dans la communication du Gouvernement**. Les opérations de communication ont certes permis de mettre en lumière cette politique, mais elles masquent souvent une réalité sur le terrain bien différente. L'exemple « du milliard d'euros » ou des « taux de satisfaction » annoncés à la suite de l'audit dans les gendarmeries et les commissariats sont ainsi révélateurs. **Les rapporteurs spéciaux réitèrent leur souhait de voir une communication gouvernementale plus transparente et fidèle à la réalité du terrain et des crédits**. Il s'agit d'une condition pour une relation de confiance entre le Gouvernement et les structures associatives, qui sont les piliers indispensables de cette politique publique.

Néanmoins, les rapporteurs spéciaux reconnaissent les efforts, en particulier du SDFE pour améliorer ce pilotage défaillant, concernant notamment les relations entre le niveau central et déconcentré. Ainsi, les démarches de dialogue de gestion entre niveau central et déconcentré, afin de fixer les enveloppes régionales, sont à saluer et à renforcer. Ce sont 71 %

des crédits du programme 137 qui sont déconcentrés et répartis entre les directions régionales aux droits des femmes, à l'issue de dialogues de gestion.

De même, les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'encourager la mise en œuvre d'outils et d'échanges entre les deux niveaux d'administration. Ils comprennent que le SDFE essaye d'être en appui et animation sans vouloir être trop prescriptif, au vu de la fragilité des effectifs. Mais ils estiment souhaitable de trouver un juste équilibre car il y a également nécessité d'impulser et d'homogénéiser la politique sur tout le territoire.

2. Une politique « fondue » dans les autres politiques publiques

A défaut de dispositifs spécifiques, des moyens de droit commun sont utilisés pour cette politique, au risque de ne pas prendre en compte la spécificité du problème. C'est ainsi le cas pour la formation, l'hébergement, les dispositifs d'écoute etc.

L'exemple du 39.19 est éclairant, cette ligne téléphonique qui « a explosé » durant le confinement repose sur la Fédération nationale Solidarité Femmes et des écoutantes formées. Avec le lancement d'un marché public pour sa généralisation 7j/7 et 24h/24, prévue dans le cadre du Grenelle, le risque est grand, selon les associations, que les prestataires ne soient pas spécialisés et formés à la question de la lutte contre les violences faites aux femmes.

De même, **les places d'hébergement pour les femmes victimes de violence sont souvent des places généralistes et non spécialisées.** Dans le cadre du Grenelle, la création de 1 000 places avait été annoncée. À l'issue d'un appel à projets lancé, seront créées 342 places en hébergement d'urgence généralistes et 675 places permises par l'allocation de logement temporaire (ALT). L'appel à projets prévoyait un coût moyen de 25 euros : un montant insuffisant, selon les associations, pour une prise en charge adaptée qui nécessiterait une dépense de 40 à 50 euros la place. **Ces places représentent un coût estimé, pour 2020, de 5 millions d'euros, qui n'ont pas été budgétés, en loi de finances initiale.**

TROISIÈME PARTIE

UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI DOIT PASSER DES PAROLES AUX ACTES

I. LES FINANCEMENTS DOIVENT ÊTRE PLUS LISIBLES ET À LA HAUTEUR DES ENJEUX

A. UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE EST NÉCESSAIRE, GAGE D'UNE MEILLEURE VISIBILITÉ DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ET D'UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT

1. *A minima*, mieux suivre l'évolution des crédits dédiés aux violences avec une refonte du programme 137

Cette refonte du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » **pourrait se traduire par :**

- une **nouvelle maquette budgétaire, avec une action spécifique** permettant de suivre les crédits dédiés spécifiquement à la lutte contre les violences faites aux femmes, accompagnée d'objectifs et d'indicateurs de performance, relatifs à cette politique ;

- **l'inclusion des crédits d'hébergement en faveur des femmes victimes de violences**, actuellement indistinctement inscrits dans le programme 177 de la mission « Cohésion des territoires ». Inscrire le financement de l'hébergement des femmes victimes de violences sur une ligne distincte de celle d'autres publics permettrait d'en assurer la pérennité et la spécificité.

Cette révision de la maquette du programme 137 pourrait s'accompagner sur **les autres programmes budgétaires** concernés par la politique de lutte contre les violences faites aux femmes, de la création d'une **action et, éventuellement d'un objectif** et d'un indicateur de performance, relatifs à cette politique.

2. *A maxima*, créer un fonds interministériel dédié aux violences pour lutter contre le morcellement des crédits

Afin d'éviter le morcellement des crédits néfaste à la lisibilité et au pilotage de cette politique de lutte contre les violences faites aux femmes, les rapporteurs spéciaux considèrent la création **d'un fonds interministériel et pluriannuel comme une solution à envisager.**

Ce fonds pourrait être mis en œuvre sur le modèle du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), la lutte contre les violences étant à la croisée de plusieurs politiques publiques.

Il devrait ainsi comprendre une **perspective pluriannuelle** avec des financements associés sur plusieurs années ; une période de trois ans, comme pour le FIPD, pourrait être envisagée. Son **pilotage reviendrait au délégué interministériel chargé de la lutte contre les violences faites aux femmes**, comme les rapporteurs spéciaux en font la proposition *infra* dans les recommandations.

La création de ce fonds permettrait d'associer aux mesures annoncées, notamment dans le cadre du Grenelle, **des financements lisibles, prévisibles**, et ce faisant de renforcer la mise en œuvre de cette politique de lutte contre les violences faites aux femmes.

3. Revoir le document de politique transversale

Comme les rapporteurs spéciaux l'ont démontré et regretté, **le document de politique transversale (DPT) relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes ne rend qu'imparfaitement compte de l'effort financier des ministères** à la politique de lutte contre les violences faites aux femmes.

Ce constat rend inéluctable, selon les rapporteurs spéciaux, la révision des conditions d'élaboration et du contenu de ce document. La production de données financières fiables et complètes est un préalable pour un état des lieux nécessaire mais également pour la conduite et l'évaluation de cette politique de lutte contre les violences faites aux femmes.

Des mesures doivent être prises pour remédier à l'instabilité et au manque d'exhaustivité du périmètre de ce DPT, s'agissant notamment de la lutte contre les violences faites aux femmes.

La refonte du DPT doit passer par une **consolidation de sa méthodologie d'élaboration, en lien avec la direction du budget.** Ce travail doit ainsi se faire en lien avec la direction du budget afin de remédier aux dysfonctionnements identifiés. **Les rapporteurs spéciaux estiment que le SDFE n'est pas en capacité de mener seul ce travail.** De même, la participation des hauts fonctionnaires à l'égalité à l'élaboration de ce document doit être réaffirmée et clairement mise en œuvre.

Une consolidation de la méthodologie, de la part de la direction du budget est un préalable, tout comme la formation des agents et chefs de services des ministères au repérage des dispositifs de lutte contre les violences. **Il y a une nécessité d'acculturation des agents à ce sujet.** Par ailleurs, la création d'indicateurs ou d'actions pour mesurer l'implication des ministères est une nécessité.

La révision du DPT devrait aboutir à identifier et évaluer les crédits de tous les programmes budgétaires concourant à la lutte contre les violences faites aux femmes. L'axe 5 du DPT actuel n'est pas satisfaisant en ce qu'il regroupe des programmes budgétaires identifiés en raison d'indicateurs de performances sexués, mais sans qu'il ne soit possible d'évaluer le montant des crédits dédiés à cette politique.

Outre le financement par l'État, **il serait nécessaire d'engager un travail avec les collectivités territoriales, pour mieux identifier leurs sources de financement essentielles** à la politique de lutte contre les violences. D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, les rapports, prévus dans le cadre de la loi de 2014 précitée, ne contiennent que peu d'éléments exploitables et intéressants. **Pour permettre une meilleure identification et lisibilité des crédits, il faut que les acteurs publics trouvent un intérêt à cet exercice de valorisation de leurs actions** en matière de lutte contre les violences et plus largement d'égalité entre les femmes et les hommes.

Mieux identifier les sources de financements européens, et les inscrire dans ce document de politique transversale serait également une piste à envisager pour les rapporteurs spéciaux.

4. Continuer l'expérimentation du budget intégrant l'égalité (BIE)

Pour les rapporteurs spéciaux, **la refonte du document de politique transversale constitue un préalable avant toute généralisation d'un budget intégrant l'égalité.** Une telle généralisation semblerait précoce au vu des conclusions de l'expérimentation menée l'année dernière.

À terme, le BIE pourrait utilement compléter l'approche budgétaire du DPT, mais il semble préférable, à court et moyen terme, de continuer le processus d'expérimentation. Des contraintes techniques et de temps ne peuvent conduire à une généralisation d'une telle démarche, dans l'immédiat.

Néanmoins, il pourrait être envisagé d'ajouter dans le DPT, une partie consacrée aux avancées du BIE. Le Parlement, notamment les commissions des finances et les délégations aux droits des femmes des deux assemblées, mériteraient d'être informées régulièrement de la mise en œuvre de ce chantier.

B. LES MOYENS DOIVENT ÊTRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Outre une meilleure transparence, **les financements doivent être à la hauteur des enjeux et des mesures annoncées.**

1. Un préalable : une dépense à considérer comme un investissement ou un « coût évité »

Sur ce sujet de la lutte contre les violences, un préalable est sans doute d'appréhender la dépense comme un coût évité pour l'avenir. Un chiffre est éclairant : **40 à 60 % d'enfants délinquants sont des enfants qui ont vécu des violences conjugales.**

Par ailleurs, **le coût économique des violences** tel que décrit en première partie du présent rapport invite à considérer les dépenses en faveur de la lutte contre les violences comme des coûts moindres pour l'avenir, sans parler bien évidemment des conséquences dramatiques, sur le plan humain, de violences.

2. Octroyer aux associations un niveau de financement public leur permettant de répondre à leurs missions tout en encourageant la coopération multi-acteurs

Il nous semble ainsi nécessaire de **garantir aux associations un niveau de financement public leur permettant de répondre à leurs missions** tout en encourageant les cofinancements multi-acteurs publics et privés.

Cette recommandation visant à assurer aux associations des moyens à la hauteur de leurs missions passe par :

- **une meilleure répartition, voire une augmentation des financements publics** en fonction des besoins de chaque association. La transparence dans l'attribution des subventions doit être améliorée ;

- **une simplification des réponses aux appels à projet** et une incitation aux regroupements d'associations pour répondre aux appels à projets, comme l'auraient souhaité les associations pour la mise en œuvre du « fonds Catherine », par exemple ;

- **la généralisation du recours à des conventions pluriannuelles, au niveau national**, permettant de sécuriser leurs actions et d'assurer un meilleur suivi dans la durée, avec éventuellement des conventions assorties d'indicateurs de moyens et de résultats. **Au niveau local, les conventions pluriannuelles (CPO) existant pour les dispositifs les plus pérennes doivent être étendues.** Les rapporteurs spéciaux saluent les démarches du

SDFE visant à homogénéiser les CPO locales autour de quelques objectifs et actions phares en miroir des CPO nationales ;

- **une place plus importante à des financements récurrents plutôt que reposant sur des appels à projets « thématiques »**. Les structures associatives ont besoin de financements pour leurs dépenses de fonctionnement ;

- **un encouragement des cofinancements entre collectivités territoriales, État et associations, comme cela se fait déjà sur plusieurs territoires**. Le centre de prévention pour les auteurs de violences à Arras en est un exemple. La participation des auteurs de violences au financement des dispositifs leur venant en aide doit également être envisagée.

3. ...et la diversification des financements

a) *Encourager le développement du mécénat et des dons des particuliers*

Le développement des financements privés doit également être une piste à explorer. **L'enjeu est de rendre attractive la donation en faveur de cette politique de lutte contre les violences**, et notamment en faveur des associations œuvrant sur des actions de terrain, comme cela a déjà été amorcé avec le mouvement « *me too* » et la période de confinement.

Les associations doivent rendre visibles leurs actions, dans la continuité de la communication permise par le mouvement « *me too* » et le confinement. **Les associations, fautes de moyens et de savoir-faire, concentrent souvent leurs actions sur la réalisation de leurs missions, et non sur la communication.**

Or, la communication est essentielle en ce qu'elle permet une meilleure visibilité des actions et de la cause. Les auteurs du rapport précité « où est l'argent pour les droits des femmes »²², indiquait ainsi : « *dans d'autres domaines associatifs, comme par exemple la protection de l'environnement, les ONG ont investi depuis longtemps le faire-savoir comme un axe aussi important que le faire. Cette faible visibilité des associations de défense des droits des femmes et de leurs actions affecte directement les donations. Les mécènes ne savent pas identifier l'utilité des fonds car l'impact social des associations est peu connu. Elles et ils ne voient dès lors pas d'intérêt majeur à les financer* ». **Le renforcement des actions de communication et de plaidoyer des associations est donc essentiel.**

²² « Où est l'argent pour les droits des femmes ? Une sonnette d'alarme », 2016, publié par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Fondation des femmes, le Fonds pour les Femmes en Méditerranée (FFMed), le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE), le Comité ONU Femmes France et Women's Worldwide web (W4).

Par ailleurs, les partenariats avec les fondations et le mécénat de compétences doivent être encouragés. Les pouvoirs publics doivent accompagner les associations dans leur modernisation, pour encourager ce type de partenariats. De même, la recherche de financements innovants à l'ère du numérique doit être encouragée.

Un autre levier de développement des dons privés et notamment des particuliers, pourrait être la généralisation des événements de collecte. Dans le rapport précité, les auteurs notaient justement qu'« à l'inverse de nombreuses autres causes qui font appel à la générosité publique, il n'existe pas d'événements de collecte, avec une forte résonance, comme à travers la création de festivals, d'émissions ou d'événements de collecte d'ampleur. ». Toutefois, le mouvement « *me too* » et la période de confinement ont permis de faire évoluer ce constat ; **une évolution qu'il convient de renforcer, avec notamment le rôle clé de la Fondation des femmes, en la matière, à affirmer.**

Il serait également intéressant que les organismes, jouant le rôle d'observatoires de la générosité publique, puissent **assurer un suivi statistique et qualitatif des fonds alloués pour cette politique de lutte contre les violences faite aux femmes**, ce qui n'est pas le cas actuellement.

b) Développer le recours aux financements européens

Les rapporteurs spéciaux considèrent que le recours aux financements européens doit être encouragé pour les structures associatives. Mais ils sont conscients que le développement de cette source de financement nécessite de la part des pouvoirs publics une meilleure identification des sources potentielles de financement, et une aide à apporter aux associations.

Les actions menées par le centre « Hubertine Auclert » en région Île-de-France constituent des exemples intéressants puisque cette structure met à disposition des associations des ressources pour répondre aux appels à projet européens. Ce type d'actions pourrait être généralisé dans les divers observatoires et structures territoriaux de lutte contre les violences faites aux femmes.

II. SORTIR DU CONJONCTUREL POUR DU STRUCTUREL : DOTER CETTE POLITIQUE PUBLIQUE D'UNE « VRAIE » ADMINISTRATION ET RENFORCER LE MAILLAGE TERRITORIAL

Il y a nécessité de sortir des formes actuelles d'organisation conjoncturelle, qui reposent sur des coordinations d'acteurs de bonne volonté pour « ancrer cette politique publique dans le dur ». Cette politique publique doit être dotée d'une vraie administration, et bénéficier d'un portage politique et maillage territorial renforcés.

Le pilotage institutionnel est un impensé du Grenelle, en raison probablement des groupes de travail thématiques pilotés par les ministères, qui ont empêché cette vision transversale, pourtant nécessaire. L'architecture et la gouvernance de cette politique publique doivent être revues.

A. AU NIVEAU CENTRAL, RENFORCER LE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL ET LE SUIVI DE CETTE POLITIQUE

Cette refonte de l'architecture institutionnelle, doit d'abord passer, au niveau central, par un **renforcement du pilotage interministériel et du suivi de cette politique**.

1. Renforcer les moyens et le positionnement du SDFE et de la MIPROF

a) *Doter cette politique publique d'une vraie administration centrale et interministérielle...*

À cette fin, plusieurs scénarii sont possibles :

- **le premier scénario** consisterait dans le renforcement des moyens de la MIPROF, en la dotant d'une équipe pluridisciplinaire (policiers, magistrats, médecins...), et en conférant le statut de déléguée interministérielle à la lutte contre les violences à sa secrétaire générale. Dans ce premier scénario, le SDFE devrait également être renforcé et pourrait être transformé en vraie direction d'administration centrale ;

- **le second scénario** passerait par un renforcement des moyens de la MIPROF et du SDFE, avec la transformation du SDFE en délégation interministérielle avec, en son sein, la MIPROF.

Cette nouvelle architecture redonnerait ainsi du pouvoir et de l'influence au SDFE face aux autres administrations centrales et permettrait un portage interministériel nécessaire. Pour donner plus de pouvoir à ces instances et **renforcer le portage politique**, le rattachement à un vrai ministère des droits des femmes et/ou au Premier ministre devrait

être envisagé. De même, la **pratique des « référents-cabinets »**, prévue par une circulaire d'avril 2012, doit être mise en œuvre dans chaque ministère.

Le positionnement et le rôle des hauts fonctionnaires à l'égalité doivent également être renforcés, notamment en leur conférant plus de place au sein des cabinets ministériels et les dotant d'une vraie feuille de route, avec des indicateurs et objectifs clairs.

b) *...et en même temps affirmer la spécificité de cette politique*

« L'approche intégrée », un concept important en matière de lutte contre les violences faites aux femmes

En France, l'approche intégrée est inscrite dans la loi puisque **l'article 1^{er} de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes** précise que *« l'État et les collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics mettent en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes selon une approche intégrée »*.

L'approche intégrée de l'égalité femmes-hommes, qui consiste, selon une définition du Conseil de l'Europe, en *« l'incorporation de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs et actrices généralement impliqués.e.s dans la définition, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques. L'approche intégrée peut donc mener à la réorganisation, l'amélioration et l'évaluation des processus de prise de décision relatifs aux politiques »*.

L'approche intégrée n'implique pas d'en finir avec toutes les mesures spécifiques s'adressant aux femmes ou étant consacrée à l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle implique une double démarche :

- une approche transversale : l'objectif d'égalité femmes-hommes doit être présent dans toute politique, toute loi, toute mesure. Par exemple, les politiques en matière de transports ou d'emploi doivent prendre en compte les situations d'inégalités entre les femmes et les hommes ainsi que leurs besoins et aspirations parfois différents ;

- une approche spécifique : des actions spécifiques, à destination exclusivement des femmes, peuvent être prises. Il s'avère encore nécessaire de réparer des situations évidentes d'inégalités ou de discriminations sexistes. Pour cela, ces actions spécifiques ou dites "mesures d'action positive", sont encore possibles et nécessaires. »

Source : Conseil de l'Europe

La spécificité de cette politique, en termes notamment de formation, d'hébergement, d'accueil, doit être prise en compte. À cet égard, la généralisation de référents spécialisés et/ou de permanences des associations spécialisées au sein des hôpitaux, des services de police ou de gendarmerie ou de tout autre service en contact avec les femmes victimes de violences, comme le souhaitent certaines associations, doit être envisagée.

2. Des comités de pilotage et de suivi nécessaires pour s'assurer de la mise en œuvre de cette politique et des mesures du Grenelle

Par ailleurs, le suivi de cette politique et du Grenelle de lutte contre les violences conjugales, en particulier, doit être renforcé.

L'exécution des mesures du Grenelle est actuellement pilotée par le SDFE, qui n'est pas en mesure d'assurer, au vu de ses moyens et son positionnement actuels, un suivi satisfaisant. Cette politique en général, et les mesures décidées dans le cadre du Grenelle en particulier, ont besoin d'un portage institutionnel et politique plus large.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, l'état d'avancement du Grenelle est suivi attentivement aussi bien par le Président de la République que par le Premier ministre. Des réunions interministérielles (RIM) régulières ont lieu. Les rapporteurs spéciaux saluent ce suivi, mais il n'est pas pleinement satisfaisant. **Ils considèrent que le suivi de ces mesures doit être institutionnalisé et porté, au plus haut, par l'ensemble des ministres.**

Le suivi du Grenelle nécessiterait, selon les rapporteurs spéciaux, la mise en place d'un comité interministériel réunissant tous les ministres concernés, doublé d'un comité réunissant toutes les parties prenantes (y compris les associations et élus locaux), en pérennisant et en institutionnalisant, par exemple, les groupes de travail du Grenelle.

Le suivi de cette politique doit reposer sur des indicateurs de résultats et un tableau de bord régulièrement publié et communiqué, notamment au Parlement. Les rapporteurs spéciaux se félicitent ainsi du tableau de suivi qui leur a été communiqué, par le SDFE, faisant le point notamment sur l'état d'avancement des mesures, leur coût et les acteurs engagés. Ils insistent néanmoins pour que cet outil soit mis à jour régulièrement et assorti d'indicateurs et d'objectifs de suivi. Ces éléments pourraient figurer dans les projets annuels de performance.

Concernant les dispositifs clés de la lutte contre les violences (TGD, ordonnances de protection, bracelets anti-rapprochement ...), des comités *ad hoc* pourraient être mis en œuvre. Les rapporteurs spéciaux saluent ainsi la mise en place d'un comité de pilotage national pour le suivi des ordonnances de protection.

La lutte contre la prostitution : un pilotage et portage politique qui doivent être renforcés

À l'instar de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes en général, **la lutte contre la prostitution nécessite un suivi attentif des mesures et dispositifs.**

Les rapporteurs spéciaux appellent ainsi le Gouvernement à encourager le déploiement des commissions départementales sur l'ensemble du territoire, à moyen terme. De même, ils estiment nécessaires une harmonisation des critères d'appréciation des demandes par les commissions. Ils espèrent que la circulaire interministérielle envisagée avec le ministère de l'intérieur permettra cette clarification, et rappellera aux préfets la nécessité de mettre en place des commissions départementales sur les territoires non couverts à ce jour.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux sont favorables à des réunions plus régulières du comité interministériel de suivi de la loi de 2016, a minima une fois par an, et à la mise en œuvre d'un tableau de bord assortis d'indicateurs de suivi de la loi.

Source : commission des finances du Sénat

3. Renforcer le suivi de cette politique : le rôle clé du Parlement, en particulier du Sénat

Le Parlement et notamment le Sénat ont un rôle clé à jouer dans le suivi et l'évaluation de cette politique publique, et notamment des mesures mises en œuvre dans le cadre du Grenelle.

À cet égard, à l'image de ce travail de contrôle, il semble que les synergies entre les travaux de la délégation aux droits des femmes du Sénat et ceux des commissions permanentes sur les différents champs ministériels doivent être encouragées.

B. AU NIVEAU LOCAL, RENFORCER LA COORDINATION DES ACTEURS ET LE PILOTAGE DÉPARTEMENTAL POUR UNE RÉPONSE COHÉRENTE SUR TOUT LE TERRITOIRE

Au niveau local, la refonte de l'architecture institutionnelle doit passer par un **renforcement de la coordination des acteurs et du pilotage départemental** pour une réponse cohérente sur tout le territoire pour les femmes victimes de violence.

Il convient de renforcer la coordination des actions sur les territoires, non seulement **pour faciliter les démarches des femmes victimes de violences mais aussi pour rendre visible et pérenne cette politique.**

1. Renforcer le réseau d'acteurs locaux, une nécessité pour la survie de cette politique et une réponse homogène sur le territoire

a) Une meilleure coordination des actions sur les territoires est indispensable à cette politique publique

Une meilleure coordination des actions est indispensable. En dehors du travail des associations spécialisées, les actions contre les violences à l'encontre des femmes mobilisent différents ministères, des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales.

La nomination de personnes référentes sur les violences à l'encontre des femmes au sein de chacune de ces structures permettrait de mieux coordonner les actions, mieux communiquer, prendre des décisions plus rapidement et aussi mieux lutter contre les résistances qui peuvent exister au sein de chacune des institutions sur cette problématique.

Conserver ce réseau d'acteurs est essentiel pour faciliter les démarches des femmes victimes de violences et rendre visible cette politique.

Il convient ainsi de renforcer la coopération plutôt que la concurrence des associations, qui permettrait une mise en œuvre plus efficace de la politique publique sur le terrain. Il est nécessaire d'éviter, par exemple, la mise en œuvre d'appels à projets avec des délais trop resserrés, empêchant, comme pour le « fonds Catherine », les associations de se regrouper pour y répondre.

b) Éviter les « zones blanches »

Il faut faire en sorte que les bonnes pratiques d'un territoire dues aux initiatives d'un réseau d'acteurs deviennent pérennes et puissent se retrouver sur tout le territoire.

Le guide des bonnes pratiques géré par la MIPROF doit être enrichi. **Il est nécessaire que les femmes puissent avoir une réponse cohérente sur tout le territoire, au niveau départemental ou infra-départemental, et ne pas laisser subsister de « zones blanches ».**

Il faut aussi que les réseaux d'acteurs s'institutionnalisent et s'ancrent le plus possible dans des institutions. L'enjeu est donc d'« ancrer dans le dur » cette jeune politique publique. **Il faut que les formes d'organisation soient structurelles et tendent vers une homogénéité de pratiques selon les territoires.**

2. ...en l'institutionnalisant, autour d'un pilotage départemental qu'il faut renforcer et homogénéiser

Il s'agit de renforcer et d'homogénéiser le pilotage départemental, en veillant à la mise en œuvre de la déclinaison locale de cette politique publique et notamment du Grenelle sur tout le territoire.

Cette exécution locale peut passer par :

- le renforcement d'outils déjà existants, sur la question de la lutte contre les violences faites aux femmes, comme les contrats locaux contre les violences au sein des conseils locaux de prévention de la délinquance, les sous-commissions ou formations au sein des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, les conseils locaux d'aide aux victimes ou des comités et dispositifs *ad hoc* ;

- ou par des outils nouveaux, comme la réinstauration d'une commission départementale de lutte contre les violences et la prostitution, supprimée en 2006²³.

a) Renforcer et homogénéiser le pilotage départemental...

(1) Veiller à la mise en œuvre de la déclinaison locale de cette politique publique et notamment du Grenelle sur tout le territoire...

L'enjeu est l'application au niveau local de cette politique et notamment des mesures du Grenelle contre les violences conjugales. Les rapporteurs spéciaux attendent la publication de la circulaire du ministère devant organiser la déclinaison locale du Grenelle. Elle doit passer par le **renforcement des outils de pilotage et de gouvernance** sur cette question.

Le rôle du réseau déconcentré dans le suivi de cette mise en œuvre locale est également essentiel. Cette dernière peut se faire, en lien par exemple avec les associations d'élus, comme l'ADF ou l'AMF.

En tout état de cause, l'application de cette politique doit être harmonisée selon les territoires. Les critères d'attribution et de répartition des différents dispositifs de lutte contre les violences, comme le téléphone grave danger par exemple, doivent être le plus homogènes possibles sur le territoire.

²³ Les commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes, mises en place en 1989, n'existent plus depuis le décret n°2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.

En revanche, les rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler que les **collectivités ne peuvent pas porter seules la déclinaison locale de cette politique, notamment sur le plan financier**. L'État devra veiller à accompagner les territoires, pour cette mise en œuvre, et à soutenir budgétairement les dispositifs nécessaires.

- (2) ...par le renforcement d'outils existants ou la réinstauration d'une commission départementale de lutte contre les violences et la prostitution

Cette déclinaison locale et cette systématisation du travail partenarial entre forces de sécurité, de justice, de santé pourrait se faire via **l'installation d'une commission départementale sur les violences faites aux femmes dans tous les départements**. Cet organe pourrait fusionner avec la commission départementale de lutte contre la prostitution existante.

Elle pourrait également, selon les territoires, **reposer sur les comités existants précités ou sur des structures comme les observatoires territoriaux qu'il conviendrait de renforcer**.

- (3) Affirmer le rôle des directrices régionales et des déléguées départementales

Les rapporteurs spéciaux considèrent comme essentiel de doter ces agents des moyens nécessaires pour remplir leurs missions. Cela peut passer, *a minima*, par une adaptation des formes d'organisation à trouver au niveau de chaque territoire, avec par exemple des décharges de temps de fonctionnaires exerçant au sein des administrations déconcentrées de rattachement des délégués.

Par ailleurs, **nommer des hommes à ces postes** serait également une façon de renforcer la mise en œuvre de la politique sur le territoire.

- b) ...mais laisser des marges de manœuvre aux collectivités*

Le but est d'avoir, sur chaque territoire, une structure dédiée aux violences faites aux femmes et identifiée par les acteurs, qui institutionnalise ce travail partenarial entre forces de sécurité, de justice, de santé, associations... Cette structure doit réunir toutes les parties prenantes, et ce, de façon régulière, pour ancrer, enfin, cette politique publique dans le dur.

Il convient ainsi de laisser de la latitude aux collectivités sur les outils de pilotage, tout comme sur la mise en œuvre d'expérimentations. Les initiatives locales permettent parfois de mettre en œuvre plus vite et de façon plus efficace des dispositifs novateurs. Les collectivités locales sont **des laboratoires d'expérimentation qu'il faut préserver et sur lesquels il faut s'appuyer**.

L'important est de « *laisser faire ce qu'il se fait sur les territoires, des choses formidables s'y passent* », comme a pu le dire la secrétaire générale de la MIPROF aux rapporteurs spéciaux, qui ajouteraient, tout en veillant à ce que l'État ne se désengage pas de cette politique publique essentielle.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juillet 2020, sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a entendu une communication de **MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux**, sur la lutte contre les violences faites aux femmes.

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons maintenant une communication des rapporteurs spéciaux de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. - Avant d'évoquer devant vous les conclusions de notre contrôle, nous souhaitons remercier nos collègues de la délégation aux droits des femmes et leurs équipes pour leur expertise et nous féliciter de nos échanges fructueux. Par ailleurs, nous souhaitons remercier toutes les personnes auditionnées, notamment les associations et le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), qui ont contribué à ce contrôle, y compris pendant la période difficile et chargée pour eux de confinement.

Dans le cadre du large périmètre de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », nous avons donc décidé de conduire des travaux de contrôle sur le sujet du financement de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes. Nous avons fait ce choix après avoir, lors du dernier projet de loi de finances, pointé le tour de « passe-passe » du Gouvernement s'agissant du financement de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

Pour mémoire, alors que la ministre Marlène Schiappa annonçait l'ouverture d'un milliard d'euros pour cette politique publique, une lecture attentive du document de politique transversale nous avait conduits à relever qu'on était loin du compte. Ce montant de 1,116 milliard d'euros correspondait, en réalité, non pas à des crédits de paiement, mais à des autorisations d'engagement et était constitué aux trois quarts de fonds destinés aux programmes d'aide publique au développement.

Nous avons donc souhaité aller plus loin sur ce sujet, en nous intéressant plus particulièrement aux crédits prévus pour la lutte contre les violences faites aux femmes, et notamment contre les violences conjugales.

Un Grenelle de lutte contre les violences conjugales s'est en effet tenu en fin d'année 2019 regroupant toutes les parties prenantes, au niveau national et local. Il a conduit à la présentation, par le Gouvernement, de quarante mesures visant à prévenir les violences, mieux accompagner les victimes et les enfants ainsi qu'à développer le suivi des auteurs. Par ailleurs, des dispositifs législatifs sont venus s'ajouter récemment, visant notamment à traduire ce Grenelle dans la loi.

Dans le document de clôture du Grenelle, le Gouvernement affirmait mettre en œuvre « des moyens à la hauteur des enjeux » mentionnant une enveloppe de 360 millions d'euros pour 2020. Mais qu'en est-il vraiment ? L'objectif du présent contrôle était de comprendre la réalité des chiffres derrière des annonces gouvernementales. Plus largement, nous avons tenté, dans ce rapport, d'identifier les crédits mobilisés pour cette politique publique et d'examiner son pilotage institutionnel.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. - Érigée comme grande cause du quinquennat, cette politique publique n'est pourtant pas nouvelle, mais elle a fait l'objet d'une prise de conscience progressive, sur le plan politique et de l'opinion publique.

Le constat est glaçant : 121 femmes tuées et 213 000 victimes de violences physiques et sexuelles en 2018, selon la lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes. Les conséquences sont dramatiques sur l'entourage familial, et notamment les enfants, avec toutefois moins d'une victime sur 5 déclarant avoir déposé plainte et plus de la moitié des victimes n'ayant fait aucune démarche auprès de professionnels ou d'associations.

Nous avons découvert, lors de ce contrôle, le phénomène d'emprise, dont souffrent les femmes victimes, qui est au cœur d'un « cycle » identifié de violence correspondant à un processus de dégradation des relations dans un couple.

Cette question des violences a fait l'objet d'une prise de conscience progressive, dont une étape a été franchie avec le mouvement « *me too* », l'activité des associations l'attestant, comme nous l'évoquerons plus tard. Érigée en grande cause du quinquennat, le Gouvernement a souvent la tentation de s'approprier des mesures pourtant déjà existantes. Bien que nous reconnaissons ses efforts en la matière, il convient de souligner que cette politique publique n'est pas nouvelle. Pour preuve, les commissions départementales contre les violences faites aux femmes datent de 1989 ...mises en place par une ministre bien connue de notre commission, Mme Michèle André, alors secrétaire d'État aux droits des femmes.

La politique d'égalité entre les femmes et les hommes, et notamment celle de lutte contre les violences faites aux femmes, est budgétairement inscrite sur le programme 137 de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances ». On observe ainsi, depuis 2010, une relative augmentation de ces crédits qui masque néanmoins des sous-exécutions importantes jusqu'en 2018, et des opérations discrètes de redéploiements internes, permettant de dégager des crédits, dont la communication gouvernementale laisse souvent à penser, à tort, qu'il s'agit de crédits nouveaux.

Par ailleurs, depuis le projet de loi de finances pour 2019, ce programme 137 dispose d'une nouvelle maquette budgétaire, ne permettant plus d'identifier clairement les crédits spécifiques à la lutte contre les violences et la prostitution. Une opération de simplification pour le Gouvernement qui a conduit à obscurcir l'information du Parlement. Nous le regrettons.

Toutefois, ce programme ne représente qu'une partie du financement de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes, qui se caractérise, en effet, par un fort morcellement des crédits, puisqu'à la croisée de plusieurs politiques publiques.

Malheureusement, le document de politique transversale de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes ne permet pas d'identifier de façon satisfaisante ces différentes sources de financement. Il se révèle être un outil insuffisamment fiable et développé. Nous avons été surpris par les auditions réalisées qui ont révélé le caractère assez « artisanal » de son élaboration. L'absence de méthodologie claire de la part de la direction du budget, le peu de volonté des ministères d'y contribuer conduisent à un document au périmètre instable et très loin d'être exhaustif. L'augmentation des crédits d'une année sur l'autre n'est pas forcément liée à des crédits supplémentaires, mais à des choix méthodologiques de rattachement.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Dans ce morcellement des crédits difficilement lisibles, nous avons tenté d'identifier les 360 millions d'euros annoncés par le Gouvernement pour financer le Grenelle. À l'analyse et sous toutes réserves méthodologiques, liées à l'indisponibilité de certaines données, il semblerait que la majeure partie de ce montant constitue des crédits déjà existants en 2019.

Cette comparaison, dont vous pouvez voir le tableau récapitulatif dans le document distribué, nous conduit à formuler plusieurs séries d'observations.

D'abord, nous constatons la quasi-absence de mesures nouvelles : les intervenants sociaux en commissariat et gendarmeries, les psychologues, ou encore les correspondants locaux de lutte contre les violences intrafamiliales existaient déjà.

Ensuite, il faut relever le peu d'augmentation des crédits entre 2019 et 2020 pour les mesures déjà existantes, voire une diminution des crédits s'agissant des moyens humains de l'administration centrale et déconcentrée.

Enfin, concernant la contribution des programmes « gendarmerie » et « police », la valorisation financière des personnels est quelque peu sujette à caution, d'autant qu'il s'agit de dispositifs comptabilisés dans la politique de lutte contre les violences de façon un peu extensive.

Toutefois, il convient de signaler qu'au-delà de ces 360 millions d'euros identifiés, 4 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 et d'autres devraient l'être en 2021 avec des mesures nouvelles, ce que nous saluons.

Afin d'y voir plus clair, nous avons ainsi tenté de dresser un état des lieux des financements. Nous sommes cependant loin du milliard demandé par les associations, même si des efforts financiers ont été réalisés par l'État, comme vous pouvez le voir sur le tableau synthétisant les financements mobilisés dans le cadre d'un parcours type de prise en charge des victimes et des auteurs.

Ce tableau ne tient, cependant, pas compte des financements des collectivités locales, souvent en première ligne, et qui apportent un soutien financier très important à cette politique publique, mêmes si des disparités peuvent exister selon les territoires. Nous avons eu des données de l'Association des départements de France (ADF), de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCASS) et de l'Association des maires de France (AMF) extrêmement intéressantes qui figureront dans le rapport. Les collectivités constituent, par ailleurs, souvent des laboratoires d'expérimentation, comme vous le savez : l'observatoire des violences de Seine-Saint-Denis, présidé par une figure militante, Ernestine Ronai, fut, par exemple, préfigurateur de nombreux dispositifs, comme le Téléphone Grave Danger. Il en est de même pour la communauté urbaine d'Arras, avec la mise en place du premier centre de prise en charge des auteurs de violence, que le Gouvernement veut généraliser, dans le cadre du Grenelle.

Autre source de financement, cette fois-ci, très peu exploitée : celle en provenance de l'Union européenne. Lors des auditions que nous avons réalisées, les associations n'ont fait que très peu de référence à ces financements, qui restent sous-utilisés.

Enfin, nous souhaitons mentionner les aidées privées (dons des particuliers et mécénat) qui restent également une source peu développée, même si cela commence à changer à la faveur de la communication engendrée par le mouvement « *me too* », et en raison de la période de confinement. Une des rares études sur le sujet datant de 2016 indiquait que les actions des fondations en faveur des droits des femmes représentaient un budget de 3 millions d'euros.

Ce faible recours aux dons et au mécénat s'explique par le manque de visibilité de la cause et un personnel non formé à cette recherche de financement dans les associations. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le dispositif voté dans le dernier PLF, concernant la hausse du plafond de défiscalisation des dons à hauteur de 75 % n'est que très peu connu par les structures qui sollicitent des dons, et par les particuliers.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Cette question de la générosité publique nous conduit à faire un point sur la période de confinement, qui a marqué un tournant en la matière. Ainsi la Fondation des femmes, à la faveur d'une communication et d'une visibilité du sujet pendant cette période, a réalisé une collecte record : 2,7 millions d'euros dont environ 500 000 euros de dons de particuliers, avec une moyenne d'environ 100 euros par personne.

Ce faible recours aux dons et au mécénat s'explique par le manque de visibilité de la cause et un personnel non formé à cette recherche de financement dans les associations. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le dispositif voté dans le dernier PLF, concernant la hausse du plafond de défiscalisation des dons à hauteur de 75 % n'est que très peu connu par les structures qui sollicitent des dons, et par les particuliers.

Parmi ces acteurs, il faut citer le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) tout d'abord, rattaché à la direction générale de la cohésion sociale, composé de 25 ETP dont les moyens humains n'ont pas cessé de diminuer depuis sa création. Malheureusement il ne bénéficie pas d'un poids suffisant pour assurer une forte mobilisation des autres directions ministérielles concernées par la question des violences, et n'est surtout pas outillé pour répondre à toutes les missions croissantes demandées par le ministère. Il en est de même pour le réseau déconcentré qu'il anime.

Ce réseau repose, au niveau régional, sur une directrice régionale, avec une équipe restreinte de deux personnes, rattachée au SGAR et au niveau départemental sur une déléguée, placée au sein des délégations départementales à la cohésion sociale. Seules trois déléguées sont directement rattachées au préfet. Ces effectifs très minces – qui connaissent des vacances régulières – sont indéniablement un facteur de fragilisation de cette politique. Ces déléguées se trouvent souvent au cœur d'« injonctions contradictoires », les demandes du ministère sur ces sujets d'égalité et des violences sont croissantes et leurs moyens désuets.

C'est le cas pour le SDFE déjà cité, mais également pour la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), créée en 2012. Pour remplir ces missions, elle dispose d'un effectif réduit : cinq agents mis à disposition et un budget de fonctionnement de 20 000 euros par an. Nous avons été étonnés d'entendre comment étaient réalisés les outils de formation, sans équipements ou logiciels informatiques adéquats. Là encore, cette politique repose sur l'engagement de personnalités, comme sa secrétaire générale.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – À côté de ces acteurs étatiques, se trouvent les associations, qui sont les véritables « bras armés » de cette politique. Souvent des petites structures, elles jouent un rôle essentiel dans la prévention et la parcours de sortie des femmes victimes de

violences, en offrant un service de conseil, d'accès à l'information, de mise à l'abri notamment.

Elles ont néanmoins été fragilisées, par l'afflux de demandes, à la suite du mouvement « *me too* », qui n'a pas été entièrement compensé par des ressources budgétaires correspondantes. L'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AFVT) a ainsi dû fermer sa permanence téléphonique, l'année dernière, alors qu'elle était la seule association œuvrant sur le champ des violences au travail.

Les associations ont également souffert de la perte de la réserve parlementaire, et surtout d'un manque de visibilité budgétaire. Leur financement repose, pour beaucoup d'entre elles, sur des subventions annuelles, versées parfois tardivement dans l'année.

Cette fragilisation des acteurs et du pilotage conduit à une inégalité d'application des dispositifs sur le territoire, préjudiciable à la pris en charge des femmes victimes de violence.

Comme nous avons pu le voir au fur et à mesure de nos auditions, la bonne mise en œuvre de cette politique dépend des initiatives et de la bonne volonté et coordination des différents acteurs sur les territoires : directrices régionales, déléguées départementales, préfecture, parquet/procureur gendarmerie/police, associations. La réussite de cette politique repose ainsi souvent sur l'engagement de personnalités (procureur, préfet...), qui, quand elles partent peuvent mettre en péril l'exécution de cette politique publique sur les territoires.

Par ailleurs, cette politique publique est souvent « fondue » dans des dispositifs de droit commun. L'exemple du 39.19 est éclairant, cette ligne téléphonique « qui a explosé » durant le confinement repose sur la fédération nationale Solidarité Femmes et des écoutantes formées. Avec le lancement d'un marché public pour sa généralisation 7j/7 et 24h/24, prévue dans le cadre du Grenelle, le risque est grand, selon les associations, que les prestataires ne soient pas spécialisés et formés à la question de la lutte contre les violences faites aux femmes.

Ces constats dressés pour la politique de lutte contre les violences conjugales, se retrouvent pour celle de lutte contre la prostitution, mise en œuvre dans la loi de 2016, qui a institué un parcours de sortie de la prostitution et une allocation financière. La mise en place des comités départementaux et des parcours prévus a été freinée par un pilotage national défaillant, et une mise en œuvre hétérogène sur le territoire reposant sur des volontés individuelles.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Au vu des observations que nous avons pu faire, nos recommandations s'articulent autour de deux axes, afin de traduire concrètement cette priorité politique qu'est la lutte contre les violences conjugales, sur le plan budgétaire et institutionnel.

Premier axe, rendre les financements plus lisibles et à la hauteur des enjeux.

Cela passe d'abord par une meilleure transparence budgétaire, gage d'une meilleure visibilité de la politique publique et d'une bonne information du Parlement. Cela pourrait passer *a minima*, par la refonte du programme 137, voire l'ajout d'actions ou indicateurs sur d'autres programmes pour suivre la mise en œuvre de ces crédits. *A maxima*, la lutte contre les violences étant à la croisée de plusieurs politiques publiques et pour lutter contre ce morcellement des crédits, la création d'un fonds interministériel et pluriannuel sur le modèle du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pourrait être envisagée.

En tout état de cause, le document de politique transversale doit être revu, en lien avec la direction du budget afin de remédier aux dysfonctionnements identifiés. Il s'agit d'un préalable avant toute généralisation d'un budget intégrant l'égalité, qui semblerait précoce au vu des conclusions de l'expérimentation menée l'année dernière.

Outre une meilleure transparence, les financements doivent être à la hauteur des enjeux et des mesures annoncées.

Un préalable est sans doute d'appréhender la dépense comme un coût évité pour l'avenir. Un chiffre est éclairant : 40 à 60 % d'enfants délinquants sont des enfants qui ont vécu des violences conjugales, selon le juge Édouard Durand.

Il nous semble ainsi nécessaire d'octroyer aux associations un niveau de financement public leur permettant de répondre à leurs missions tout en encourageant les cofinancements multi-acteurs publics et privés. Simplifier les réponses aux appels à projet et la généralisation des conventions pluriannuelles font partie de nos recommandations, dont le détail sera explicité dans le rapport.

Le développement des financements privés doit également être une piste à explorer. L'enjeu est de rendre attractive la donation en faveur de cette politique de lutte contre les violences, comme cela a déjà été amorcé. Les associations doivent rendre visibles leurs actions et les pouvoirs publics doivent les accompagner dans leur modernisation, pour encourager les partenariats avec des fondations.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Notre deuxième axe de recommandation concerne l'architecture institutionnelle de cette politique. Il y a nécessité de sortir des formes actuelles d'organisation conjoncturelle, qui reposent sur des coordinations d'acteurs de bonne volonté pour ancrer cette politique publique dans le dur. Le pilotage institutionnel est un impensé du Grenelle, en raison probablement des groupes de travail thématiques pilotés par les ministères, qui ont empêché cette vision transversale, pourtant nécessaire.

Cette refonte de l'architecture institutionnelle, doit d'abord passer, au niveau central, par un renforcement du pilotage interministériel et du suivi de cette politique.

Les moyens et le positionnement du SDFE et de la MIPROF doivent être revus en dotant cette politique publique d'une vraie administration centrale et interministérielle. Un de ces deux services pourrait prendre le titre de délégation interministérielle à la lutte contre les violences faites aux femmes, rattachée directement au Premier ministre.

Par ailleurs, le suivi de cette politique et du Grenelle, en particulier, doit être renforcé. Le suivi du Grenelle nécessiterait la mise en place d'un comité interministériel réunissant tous les ministres concernés, doublé d'un comité réunissant toutes les parties prenantes (y compris les associations et élus locaux), en pérennisant et institutionnalisant, par exemple, les groupes de travail du Grenelle.

Le Parlement et notamment le Sénat a un rôle clé à jouer dans le suivi et l'évaluation de cette politique publique. À cet égard, à l'image de ce travail de contrôle, il nous semble que les synergies entre les commissions et délégation du Sénat doivent être encouragées.

Au niveau local, la refonte de l'architecture institutionnelle doit passer par un renforcement de la coordination des acteurs et du pilotage départemental.

Il faut que les bonnes pratiques d'un territoire dues aux initiatives d'un réseau d'acteurs deviennent pérennes et puissent se retrouver sur tout le territoire. Le guide des bonnes pratiques géré par la MIPROF doit être enrichi.

Le pilotage départemental doit ainsi être renforcé et homogénéisé sur le territoire, en veillant à la mise en œuvre de la déclinaison locale de cette politique publique et notamment du Grenelle sur tout le territoire. Cette exécution locale peut passer par des outils déjà existants ou par la réinstauration d'une commission départementale de lutte contre les violences et de la prostitution. Le but est d'avoir, sur chaque territoire, une structure dédiée aux violences faites aux femmes et identifiée par les acteurs, qui institutionnalise ce travail partenarial entre forces de sécurité, de justice, de santé, associations... et qui se réunisse régulièrement.

L'important est de « laisser faire ce qui se fait sur les territoires, des choses formidables s'y passent », comme a pu nous dire la secrétaire générale de la MIPROF, mais nous y ajouterions, tout en veillant à ce que l'État ne se désengage pas de cette politique publique essentielle.

M. Jean-François Rapin. – Je souhaitais revenir sur deux points. J'ai été un peu surpris dans le tableau de répartition des crédits du document de synthèse, de voir qu'il n'y avait pas de montant chiffré pour la contribution

de l'Éducation nationale, qui est à mon sens essentielle dans cette lutte contre les violences faites aux femmes et les violences familiales en général. Je reste convaincu, peut-être en raison de ma profession, que le rôle de l'éducation est indispensable dans la prévention de ces violences. Vous avez d'ailleurs souligné qu'une forte proportion des jeunes délinquants sont des enfants ayant vécu des violences conjugales. Il serait donc essentiel de savoir, quelle part est donnée, dans la politique du Gouvernement, à l'Éducation nationale pour l'information et la prévention sur ces questions de violences faites aux femmes.

Le deuxième point, que je souhaitais évoquer, concerne les difficultés liées à la disparition de la réserve parlementaire, notamment pour le secteur associatif. À l'époque de sa suppression, avait été annoncée une augmentation des crédits d'investissement dans les départements mais aussi la création du fonds départemental d'aide à la vie associative (FDVA). J'aimerais savoir si la suppression des crédits issus de la réserve parlementaire, qui contribuaient au financement des différentes associations sur tout le territoire, sont aujourd'hui compensées par le FDVA.

M. Marc Laménie. – Merci aux deux rapporteurs pour ce travail de fond qui révèle aussi un volet humain important et un sujet malheureusement d'actualité. Le confinement a accru les risques de violences, comme je peux en témoigner en tant que membre de la délégation au droit des femmes.

J'ai également remarqué qu'il existe des décalages entre les mesures annoncées et la réalité du terrain. Pendant la période de confinement, des réunions étaient animées par les préfets, auxquelles nous étions conviés, mais nous n'avions malheureusement que peu d'informations. Sur le volet financier, cette politique de lutte contre les violences faites aux femmes est certes financée par le programme 137, qui dispose d'assez peu de moyens financiers, mais également par plusieurs autres ministères. Comme l'a rappelé Jean-François Rapin le premier budget sur ce sujet est celui de l'Éducation nationale. Il faut également noter le rôle essentiel des associations, comme nos deux rapporteurs l'ont indiqué. Mais j'aimerais aussi aborder la question de l'implication de nos collectivités territoriales, les communes et intercommunalités en particulier mais aussi les départements qui assument une mission sociale et déploient ainsi des moyens humains sur le terrain. Une meilleure organisation sur les territoires de cette politique est-elle possible ? En discutant avec les forces de l'ordre et les pompiers qui interviennent, mais aussi la justice, on est largement dans le flou... Comment renforcer le rôle des délégués aux droits des femmes sur le terrain ?

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Concernant l'observation de Jean-François Rapin sur le chiffrage des crédits de l'Éducation nationale, nous regrettons de ne pas avoir eu communication de montants plus précis. Cependant, le Gouvernement n'hésite pas à faire figurer, dans le document

de politique transversale, des montants très importants au titre des heures d'enseignement des professeurs d'histoire-géographie qui interviennent sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes à différents moments du cursus des élèves. Nous avons ainsi démontré, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2020, qu'en retranchant ces montants et ceux versés au titre de l'aide aux pays en développement au milliard d'euros annoncé par le Gouvernement, il restait moins du quart de la somme annoncée. Et parmi ce faible montant restant, l'essentiel des crédits concernait l'hébergement, alors que le programme 137 ne représentait qu'environ 30 millions d'euros.

Concernant la réserve parlementaire, nous ne disposons pas de l'ensemble des données permettant de vérifier si le FDVA a compensé les crédits versés au titre de cette réserve. Toutefois, nous mettons en évidence dans le rapport que, d'une manière globale, les montants anciennement consacrés par les parlementaires aux associations ne sont pas intégralement compensés par ce nouveau fonds. De plus, les mécanismes d'appels à projet, sur lesquels repose le FDVA, rendent plus complexe le recours à ce type de financement pour les associations.

S'agissant de la question de l'implication des collectivités territoriales dans cette politique de lutte contre les violences faites aux femmes, évoquée par Marc Laménie, les informations précises dont nous disposons figureront dans le rapport.

Enfin, concernant la question de l'architecture institutionnelle de cette politique, qui constitue un axe important de nos propositions, il est évident qu'un pilotage plus affirmé et une déclinaison efficace dans chaque département sont essentiels pour que ces politiques ne soient plus dépendantes de la volonté d'un procureur, d'un Président de tribunal de grande instance, d'un préfet ou d'un autre acteur. Le pilotage de cette politique publique doit être solidifié et conforté.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. - J'aimerais évoquer quelques éléments pour compléter les propos de mon collègue Arnaud Bazin : concernant le financement issu de la réserve parlementaire, je remarque qu'il était essentiel aux associations, et que ce sujet revient chaque fois qu'on s'intéresse au fonctionnement des associations, comme cela fut le cas, lors notre travail de contrôle sur l'aide alimentaire aux plus démunis, dont la distribution reposait essentiellement sur des associations. Cette réserve, critiquée, servait pourtant à irriguer le tissu associatif, dont on connaît l'importance sur de nombreuses thématiques, et permettait de donner quelques moyens, essentiels à de nombreuses petites structures. S'agissant de la question des violences faites aux femmes, le confinement n'a pas été un révélateur mais un amplificateur. Un chiffre doit être cité, qui figure dans le rapport : il y a eu autant d'appels au 39.19 en deux mois, en avril et mai 2020, que sur toute l'année 2019.

Concernant le point évoqué, par Marc Laménie, il y a effectivement un nombre d'acteurs multiples qui réalisent un travail avec beaucoup d'engagement, mais le pilotage national tout comme les moyens financiers doivent être renforcés. J'ai, en effet, eu l'occasion de rencontrer la déléguée départementale aux droits des femmes du Nord, qui ne dispose que d'un employé à mi-temps et d'une stagiaire pour mener à bien ses missions, dans un département de 2,5 millions d'habitants.

La commission a autorisé la publication de la communication des rapporteurs spéciaux sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS AU SÉNAT

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

- Mme Hélène FURNON-PETRESCU, cheffe de service ;
- Mme Catherine LESTERPT, adjointe à la cheffe de service ;
- Mme Martine JAUBERT, cheffe du bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie personnelle et sociale ;
- M. Olivier MONTES, adjoint à la cheffe du bureau de l'animation et de la veille sur les crédits budgétaires en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- Mme Martine GOVART-SALIOT, adjointe à la cheffe du bureau des budgets - pôle dépenses.

Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE)

- Mme Ernestine RONAI, coprésidente de la commission « violences de genre » ;
- M. Édouard DURAND, coprésident de la commission « violences de genre ».

Mission interministérielle de protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)

- Mme Élisabeth MOIRON-BRAUD, secrétaire générale ;

Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)

- Mme Françoise BRIÉ, directrice générale.

Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FNCIDFF)

- Mme Annie GUILBERTEAU, directrice générale.

Mouvement du Nid

- Mme Stéphanie CARADEC, directrice.

Amicale du Nid

- Mme Hélène DE RUGY, déléguée générale.

Une femme, un toit (FIT)

- Mme Marie CERVETTI, directrice.

Collectif féministe contre le viol (CFCV)

- Mme Emmanuelle PIET, présidente ;

- Mme Laetitia DOROT, chargée de mission.

Fondation des femmes

- Mme Floriane VOLT, responsable des affaires publiques et juridiques ;

- Mme Sophie SOUBIRAN, avocate et membre de la force juridique.

II. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Women Safe

- Mme Frédérique MARTZ, directrice.

Femmes pour le dire, femmes pour agir

- Mme Claire DESAINT, coprésidente ;

- Mme Danielle MICHEL-CHICH, coprésidente.

La Maison des femmes de Saint-Denis

- Mme Ghada HATEM-GANTZER, médecin-chef.

ANNEXE

Exemples d'actions et de financements consacrés par les départements à la lutte contre les violences faites aux femmes

Ces éléments ont été transmis, aux rapporteurs spéciaux, par l'intermédiaire de l'Association des départements de France.

Ils figurent ci-après, **sous formes de données brutes** à visée informative, sans traitement de la part des rapporteurs spéciaux.

Cette présentation ne saurait viser l'exhaustivité mais permet de révéler, par ces exemples concrets, la **diversité et l'importance des départements dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes.**

1. Le département de Charente-Maritime

a) Dispositifs financés

Dans le cadre de ses politiques d'action sociale, **le département soutient financièrement les structures d'hébergement d'urgence** du département en leur accordant des subventions de fonctionnement à hauteur de **535 079 euros** par an. Seules les victimes de violences peuvent bénéficier de ces dispositifs.

Le centre d'information des droits des femmes et des familles (CIDDF) bénéficie d'une subvention de fonctionnement particulière à hauteur de 37 000 euros attribuée par la direction de l'enfance et de la famille pour les actions de prévention et d'accompagnement des victimes de violences. Le CIDDF assure également une action d'accompagnement des bénéficiaires du RSA et bénéficie d'une subvention de **32 000 euros** pour cette action.

Le département participe également au financement **de différentes manifestations ponctuelles de sensibilisation et de prévention** (journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes à Jonzac, Conférence/Débats à Rochefort ...).

Depuis janvier 2020, le département finance un **dispositif expérimental d'accompagnement des auteurs de violences** pour éviter la récurrence. À ce titre, une convention relative à l'expérimentation d'un suivi judiciaire thérapeutique et de suivi renforcé des auteurs d'infractions dans le cadre des violences conjugales est passée avec l'association « AEM » pour un montant de **40 000 euros** par an (convention pour une durée de 3 ans).

Enfin, **le département est signataire des contrats locaux sur les violences sexistes et sexuelles (CLVSS)**, un nouvel outil porté par les sous-préfets qui vise à :

- favoriser le partage d'informations entre les différents partenaires impliqués dans l'accompagnement des femmes victimes de violences, afin d'améliorer leur prise en charge ;
- renforcer l'action partenariale ;
- conforter l'engagement des acteurs déjà mobilisés dans les réseaux ;
- mobiliser si besoin des financements sur des actions spécifiques.

Les délégations territoriales, échelon de proximité des services sociaux du département, sont les **interlocuteurs privilégiés de ces contrats** et les **assistantes sociales** du département contribuent activement aux actions de prévention et d'accompagnement de ces personnes subissant des violences.

b) Moyens humains et financiers mobilisés

Mobilisation de moyens humains

Le département de la Charente intervient donc en complémentarité de l'État au travers de la mobilisation de ses équipes de travailleurs sociaux. En effet, environ un **tiers des informations préoccupantes évaluées par les professionnels des territoires d'action sociale (TAS) sont liées à des violences conjugales**. De même, une partie des enfants confiés et donc pris en charge par le Département ont également été victimes de violences conjugales.

Le département a d'ailleurs constitué **un groupe ressources** (16 personnes) animé par la responsable du TAS de Charente-Limousine (*constitué majoritairement de personnels PMI, prévention insertion, temps de conseillère conjugale*).

De même, la **chargée de mission « politique de santé publique » consacre 20 à 30 %** de son temps à cette problématique en tant que référente au sein du Département (*liens partenariaux institutionnels et associatifs, soutien aux équipes sur le traitement des situations les plus complexes*).

La mobilisation **des agents du centre de planification et d'éducation familiale (CPEF)** contribue également au bon fonctionnement des relais.

Depuis 15 ans, le département s'est aussi investi aux côtés des services de l'État - ex DDASS - et de l'Association Sojaldicienne de Promotion de la Santé (ASPROS) au niveau du réseau de la prévention des mutilations sexuelles féminines et prévention des mariages forcés (RMSF) : temps de sage-femme, d'infirmière et de médecin du CPEF, psychologue,

assistante de service social et infirmière de TAS ; accompagnement des femmes excisées, protection des petites filles, aide à la reconstruction chirurgicale ; sensibilisation et formation des professionnels en Charente...

Mobilisation de moyens financiers

Le département participe au financement des acteurs de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes par le biais **de sa politique enfance famille**.

À titre d'exemple, la direction de la protection de l'enfance (DPE) a accordé, en 2019, les subventions suivantes :

- CIDFF : pôle ressources sur la lutte contre les violences faites aux femmes : 1 500 euros ;

- ASERC (Association Socio-éducative de la Région de Cognac) : subvention d'investissement au centre Suzanne Noël pour l'accueil et l'hébergement temporaire des femmes, et leurs enfants, victimes de violences conjugales : 659 euros ;

- CCAS d'Angoulême : Accompagnement psychologique des enfants victimes de violences conjugales : 15 000 euros (cofinancement dans le cadre du plan pauvreté) ;

- CDAD : Prévention des violences intrafamiliales : 3 000 euros ;

- pas de demande de l'ASVAD (France victimes) en 2019.

Données statistiques

		2018	2019	2020
Majeurs	Nombre total de victimes accueillies majeures	129	113	88
Mineurs	Nombre total d'enfants mineurs concernés	146	177	105

Source Astride 22/6

2. Le département du Val-d'Oise

Le budget du conseil départemental est de **350 000 euros en 2019** qui se décline de la manière suivante :

- soutien aux dispositifs et structures agissant en faveur de l'accès au droit et de l'aide aux victimes :

○ l'association « Du Côté des Femmes » pour ses missions d'accueil, d'écoute, de soutien et d'orientation des femmes victimes de violences (80 190 euros) ;

○ l'association « Voix de Femme » qui a pour but de lutter contre le mariage forcé (11 700 euros) ;

○ le centre d'information sur les droits des femmes et des familles du Val d'Oise (108 875 euros) ;

○ le conseil départemental d'accès aux droits (23 750 euros) ;

○ Le cofinancement de six postes d'intervenants sociaux en commissariat (76 326 euros) ;

○ le soutien au dispositif du Téléphone Grave Danger (5 475 euros) ;

- prévention de la récidive et responsabilisation des auteurs de violences conjugales : l'association ESPERER 95 (8 000 euros) pour son action de responsabilisation des auteurs de violences conjugales ;

- prévention des violences (actions en direction des publics jeunes) : action de théâtre-forum pour la prévention des violences sexistes et sexuelles au sein des collègues (36 000 euros).

3. Le département de l'Ille-et-Vilaine

Crédits dédiés à la lutte contre les violences faites aux femmes

(en euros)

Opération	Structures partenaires	Montant prévu en 2020
Téléphone Grave Danger	Association pour l'insertion sociale (AIS) / Tribunal Saint Malo	1 000
SOS Victimes	Tribunal Rennes	1 000
Plateforme Violences Faites aux femmes	ASFAD	4 000
Agir pour l'égalité et les droits des femmes	Femmes solidaires St Malo	600
ISCG Saint Malo	AIS 35	18 000
ISCG Rennes	AFSAD	16 867
ISCG Redon	AFSAD	8 933
ISCG Vitré + Roche aux fées	AFSAD	18 267
ISCG Brocéliande	En projet 2020	15 000
Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.	CIDFF	7 300
Permanence pour les femmes étrangères victimes de violences	UAIR	10 000
TOTAL		100 967

Il faut également ajouter le soutien aux réseaux locaux « Violences intrafamiliales » qui est de l'ordre de 7 000 euros. **Ce montant ne prend toutefois pas en compte ce que le département fait en régie** puisqu'il dispose des centres de planification et d'éducation familiale et des centres départementaux d'action sociale qui suivent et prennent en charge également des victimes de violence conjugale.

4. Le département de la Gironde

Il agit au quotidien en matière de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, thématique à la croisée de plusieurs de ses compétences.

En synthèse, l'action départementale mobilise plusieurs leviers :

- en premier lieu, **l'action des professionnels du service social, de la protection maternelle infantile**, présents en proximité sur l'ensemble du territoire girondin au sein des 37 « maisons département des solidarités », ainsi que les centres de planification et d'éducation familiale. Ils assurent l'accueil, l'accompagnement et si nécessaire l'orientation vers des structures spécialisées des publics ;

- d'autre part, l'action en faveur de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes se déploie **au travers de certaines compétences-clefs du département**, notamment la **protection de l'enfance** au regard de l'impact sur les enfants des situations de violences familiales, ou encore **l'insertion** compte tenu de la typologie du public des allocataires du revenu de solidarité active, majoritairement féminin, et enfin les **actions d'inclusion et de développement social** conduites sur les territoires ;

- enfin, le **soutien apporté aux structures associatives** œuvrant à aider les femmes victimes de violences et leurs enfants s'est élevé en 2019 à 294 150 euros. Le soutien apporté aux structures associatives agissant en faveur de la prévention, de l'insertion des femmes et du respect de leurs droits a représenté près de 460 000 euros en 2019.

5. Le département des Alpes de Haute-Provence

Parmi ces actions en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes, **le département accorde, chaque année, une subvention de 9 000 euros au centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)** au titre du dispositif départemental de prise en charge des femmes victimes de violence.

6. Le département des Landes

En 2020, le département a prévu, s'agissant du soutien aux associations, de financer :

- **le CIDFF**, à hauteur de 47 400 euros de subvention de fonctionnement, de 18 600 euros pour le dispositif "référént violences", de 25 000 euros d'aides exceptionnelles pour faire face à la crise de la COVID-19 et la mise à disposition d'un appartement en centre-ville de Mont-de-Marsan (bureaux + accueil de jour). Le département verse également une subvention au CIDFF dans le cadre du PTI mais qui concerne plus globalement l'insertion des femmes ;

- **l'association départementale d'aide aux victimes (ADAVEM)**: 40 000 euros de subvention de fonctionnement par an, bien que cela ne concerne pas uniquement les femmes victimes de violences (il faudrait proratiser par rapport à l'activité de l'association).

Il faut rajouter à cela **la valorisation financière de la mission égalité femmes-hommes** (0,5 ETP à environ 40 000 euros par an).

7. Le département de la Drôme

Il finance, via « **le fonds unique logement habitat** » (terminologie drômoise du « Fonds Social Logement »), une action d'accueil citoyen pour les femmes victimes de violences. Il s'agit de familles d'accueil pour accueillir les femmes dans l'urgence et les héberger pendant quelques semaines le temps de les accompagner vers une situation stable. Le département soutient à hauteur de 20 000 euros par an le CDIFF pour cette action. L'action est financée depuis 2019.

Par ailleurs, **le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées** (PDALHPD) prévoit également une action pour le logement des femmes victimes de violences et/ou avec enfants de moins de trois ans.

8. Le département de l'Hérault

Le département finance les dispositifs suivants :

- **le CIDFF** à hauteur de 8 000 euros pour l'action « Parcours vers l'emploi des femmes victimes de violences conjugales ». Cette action est cofinancée par la CAF, la Ville de Montpellier et l'État (montant du projet 50 500 euros). Ce projet accueille 85 femmes et réalise 70 accompagnements ;

- **les intervenants sociaux en commissariat en gendarmerie** (ISCG). Ces dépenses en personnel, au titre de 2019, s'élèvent à 194 549,63 euros. La recette correspondant à la participation de l'État est de 18 000 euros par poste ;

- **l'hébergement en faveur des femmes** victimes de violences avec enfants de moins de 3 ans. Les structures sont gérées par :

○ Le CCAS de Montpellier / le CHRS « Élisabeth Bouissonnade » à hauteur de 100 000 euros, avec un cofinancement de la direction régionale aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE), la CAF, et des tiers privés ;

○ L'association « Amicale du nid » à Béziers à hauteur de 75 000 euros : 10 logements dont un dédié à l'accueil d'urgence. Ils font l'objet d'un cofinancement de la part de la direction départementale de la cohésion sociale, de la CAF et de la société AG2R.

D'autres prises en charges hôtelières ne sont pas identifiables finement.

9. Le département des Pyrénées-Orientales

Actions directes

- par ses compétences, le département agit directement en proposant aux femmes victimes de violences un accueil, une écoute et un accompagnement dans leurs démarches par les travailleurs sociaux des huit maisons sociales de proximité (MSP) réparties sur l'ensemble du territoire départemental ;

- dans le cadre de ses missions de protection de l'enfance, il intervient également en accueillant les femmes enceintes ou les femmes avec enfants de moins de trois ans ayant subi des violences, et en les prenant en charge au travers de nuitées d'hôtel en urgence ou, si besoin, par un accueil en foyer maternel (IDEA, centre maternel Le Rivage, etc.).

Actions menées en interne et/ou en partenariat

- coordination et animation de l'Observatoire des violences envers les femmes du département des Pyrénées-Orientales (Odvef 66) ;

- participation active de la référente violences conjugales à la cellule de recueil d'informations préoccupantes sur les violences conjugales pilotée le Parquet ;

- soutien financier aux associations engagées dans la lutte contre les violences conjugales : APEX, CIDFF 66, France victimes 66, Planning familial...);

- permanences spécialisées « *violences conjugales* » au sein des MSP de Céret, Prades, Rivesaltes, Thuir, Elne et Font-Romeu en partenariat avec l'association APEX ;

- cofinancement de postes de travailleuses sociales au sein du commissariat et des gendarmeries du département pour l'accueil et l'orientation des femmes victimes ;

- à l'occasion de la Journée internationale de lutte contre les violences envers les femmes, organisation annuelle d'une séquence de sensibilisation à destination des équipes sociales et médico-sociales du département;

- organisation de diverses actions de sensibilisation en direction des professionnel(le)s et du grand public dans le cadre de la semaine des droits des femmes et du calendrier des événements « égalité » ;

- développement des actions de prévention des violences sexistes et des inégalités de genre, notamment en milieu scolaire ;

- interventions en binôme « Référente violences conjugales / mission Égalité-Odvef 66 » auprès des équipes sociales et médico-sociales au sein des MSP ;

- soutien financier aux actions de prévention de la prostitution en partenariat avec le Mouvement du Nid ;

- mise à disposition sur le site internet de la collectivité de différentes ressources en matière de prévention et d'accompagnement des femmes victimes de violences conjugales ;

- participation technique et financière au dispositif de télé-protection « Téléphone Grave Danger » ;

- mise à disposition gratuite d'outils dédiés dans le cadre de l'animation du pôle ressources Égalité (ouvrages, expositions, etc.).

Le département engagé et signataire :

- protocole départemental de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes aux côtés de l'État, du parquet et de la caisse d'allocations familiales ;

- protocole cadre pour le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes des victimes de violences conjugales aux côtés de l'État, du parquet, de la gendarmerie nationale, de la police nationale, du CIDFF 66 et de l'APEX ;

- convention locale relative au traitement des mains courantes et des procès-verbaux de renseignements judiciaires en matière de violences conjugales, aux côtés de l'État, du parquet, de la gendarmerie nationale, de la police nationale, de France victimes (ADAVIP66), du CIDFF 66 et de l'APEX ;

- convention sur le dispositif de téléprotection Grave Danger.

Focus sur l'Observatoire des violences faites aux femmes du Département des Pyrénées-Orientales

Créée en juin 2014, cette instance réunit les acteurs institutionnels et associatifs intervenant dans le champ des violences faites aux femmes, ainsi qu'un Comité consultatif des usagères. En cohérence avec les directives nationales, l'Observatoire n'est pas uniquement une instance d'observation, il est également un lieu d'actions et de propositions d'actions.

Exemples d'actions en cours ou réalisées dans le cadre des travaux de l'Odvef 66 :

- enquête départementale sur les violences subies au cours de la grossesse et de la vie en partenariat avec la MIPROF et le Conseil de l'Ordre des sages-femmes 66 ;

- mise en place de séquences de sensibilisation en direction des professionne(le)s et/ou du grand public dans le cadre de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes aux alentours du 25 novembre, durant la semaine des droits des femmes en mars, ou dans le cadre du Calendrier des événements « égalité » ;

- expérimentation d'un cycle de séances d'hypnothérapie en direction de femmes ayant connu l'expérience des violences conjugales et souhaitant s'inscrire dans cette démarche (mai à octobre 2018) ;

- organisation annuelle de cycles d'ateliers d'auto-défense féministe à destination des femmes victimes de violences ou souhaitant s'en préserver, accompagnées par les travailleurs sociaux des Maisons sociales de proximité de Perpignan etc.

Financement des politiques de lutte contre les violences faites aux femmes - Mission Égalité

Mission Égalité – Budget 2020	Montant
<ul style="list-style-type: none">• Poste chargée de mission	1 ETP
<ul style="list-style-type: none">• Soutien aux associations intervenant dans la lutte contre les violences faites aux femmes et plus largement en faveur de l'égalité femmes-hommes et de la lutte contre toute forme de discriminations	178 400 €
<ul style="list-style-type: none">• Organisation d'événements (sensibilisations, sessions de formation, ateliers, etc)• Coordination-animation réunions Odvef66• Impressions et publications (ex. plaquette violences conjugales)• Acquisition d'outils ressources• Cotisation annuelle ECVF• Frais annexes (transport, hébergement)	41 000 €

Nota : Le tableau ci-dessous recense uniquement les crédits affectés à la lutte contre les violences faites aux femmes et plus largement à la promotion de l'égalité femmes-hommes au sein de la mission Égalité du département 66. Il ne prend donc pas en compte d'autres financements de politiques en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes assurées par la collectivité, tels que, entre autres : poste référente violences conjugales, cofinancement AS police et gendarmerie, participation financière à certains dispositifs (ex. TGD), accompagnement des femmes victimes par les travailleurs sociaux des 8 MSP du territoire départemental, dispositifs mis en œuvre au sein d'autres directions (ex : Groupe grossesses vulnérables à la Direction enfance famille, dispositif intervenant dans le repérage et l'accompagnement des violences faites aux femmes en situation de grossesse), prise en charge des femmes enceintes ou avec enfants de moins de trois ans pour l'accueil d'urgence (centre maternel, IDEA), etc. Un travail interne avec la Direction des finances est actuellement en cours de réalisation afin de permettre une lecture plus fine des financements octroyés par notre collectivité en matière de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes.