

LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI DOIT PASSER DE LA PAROLE AUX ACTES

Rapport d'information (2019-2020) de MM. Arnaud Bazin, sénateur du Val-d'Oise et Éric Bocquet, sénateur du Nord, rapporteurs spéciaux de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Une grande cause du quinquennat... à la recherche de moyens

❖ UNE POLITIQUE PUBLIQUE BUDGÉTAIREMENT CONTRAINTE

Une prise de conscience progressive, mais une politique qui ne date pas de l'actuel Gouvernement

■ **Un constat glaçant : 121 femmes tuées et 213 000 victimes de violences physiques et sexuelles en 2018**, d'après la lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes 2019.

■ **Des conséquences sur l'entourage familial, avec des enfants co-victimes.** En 2018, 21 enfants ont été victimes d'homicides sur fond de violences au sein du couple, et 82 enfants laissés orphelins.

■ **Moins d'1 victime sur 5 déclare avoir déposé plainte** et plus de la moitié des victimes n'a fait aucune démarche auprès de professionnels ou d'associations. À cet égard, les rapporteurs s'étonnent des résultats de l'audit mené, en 2019, par l'IGPN dans des commissariats et gendarmeries, concluant à un « taux de satisfaction » de plus de 90 % des femmes

victimes concernant leur accueil : la réalité vécue par les associations apparaît bien différente.

■ **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).

■ **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 qu'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 pas nouvelle.** 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.

Une politique budgétairement portée par le programme 137, 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 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**, permettant 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.

...et souffrant d'un morcellement des crédits nuisant à sa lisibilité

- 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, ce qui est regrettable.
- 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.
- 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 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.
 - De nombreuses lacunes doivent être relevées : la comptabilisation d'une partie des crédits de la mission « Justice », 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.

❖ OÙ SONT LES 360 MILLIONS D'EUROS ANNONCÉS POUR FINANCER LE GRENELLE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES ?

Retour sur le « tour de passe-passe » du milliard d'euros

- A 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 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 correspond 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'explique 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 d'histoire géographie à la part consacrée, auprès de leurs élèves, à la sensibilisation à l'égalité entre les sexes et à la lutte contre les discriminations sexistes.

Un financement du Grenelle à budget quasi-constant en 2020

■ Dans ce morcellement des crédits difficilement lisibles, les rapporteurs 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 données, il semblerait que la majeure partie de ce montant constitue des crédits déjà existants en 2019.

Comparaison entre l'enveloppe annoncée de 360 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	ISC, 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, a conduit les rapporteurs à formuler plusieurs séries d'observations :

- D'abord, 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, 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.
- En outre, **une augmentation des crédits dédiés à l'hébergement, due principalement à 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 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*).

❖ UN ÉTAT DES LIEUX DES FINANCEMENTS CONCOURANT À LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

Le financement de l'État : loin du milliard demandé par les associations, mais des efforts à saluer

■ Nous sommes loin du milliard d'euros demandé par les associations et institutions œuvrant pour les droits des femmes, **mais des efforts financiers réalisés par l'État sont à saluer**, comme indiqué *infra* dans le tableau synthétisant les financements mobilisés dans le cadre d'un parcours type de prise en charge des victimes et des auteurs.

■ Deux postes de dépenses sont en retrait par rapport au « budget souhaitable » : **les dispositifs d'accueil de jours / lieux d'écoute et l'hébergement**. Toutefois, ce tableau ne regroupe que les crédits mobilisés par l'État, dont les données étaient disponibles ou ont été transmises aux rapporteurs, 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.

■ Ces dépenses sont à mettre en regard avec **les répercussions économiques de ces violences et leurs incidences sur les enfants qui ont été estimées, sur l'année 2012, à 3,6 milliards d'euros**, en hypothèse basse selon une étude réalisée par PSYTEL en 2014.

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				
Campagnes d'information / plate-forme de signalement	3,70	nd	10,00	10,00
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	17,30	nd	193,60	450,00
<i>Centre ressources pour les femmes en situation de handicap</i>	1,00	nd	nc	nc
Référents départementaux pour les femmes victimes de violences	0,10	nd	nc	nc
Plateforme téléphonique 39.19, numéro national de référence d'accueil téléphonique et d'orientation des femmes victimes de violences	1,57	3,77	3,50	3,50
Formation continue des professionnels de la sécurité (policiers et gendarmes)	nc	nd	6,48	6,48
Formation continue des professionnels de la santé	nc	nd	6,62	6,62
Intervenants sociaux en commissariat de police et brigade de gendarmerie	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				
Places d'hébergement	91,40	nd	193,25	449,19
Dispositif Téléphone Grave Danger (TGD)	2,38	nd	1,35	1,35
ETAPE 3 - ACCOMPAGNER LA PHASE JUDICIAIRE				
Formation continue des professionnels de la justice	nc	nd	0,12	0,12
Alignement de l'aide juridictionnelle pour la partie civile sur le montant prévu pour le prévenu	nd	nd	0,94	2,19
ETAPE 4 - ACCOMPAGNER JUSQU'À LA SORTIE EFFECTIVE ET DURABLE				
Structures dédiées à la prise en charge sanitaire, psychologique, sociale des femmes victimes de violences	0,90	1,50	24,20	56,25
DÉPENSES TRANSVERSALES				
Recherche et développement	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).

Les autres sources de financement : les collectivités locales en première ligne, les financements privés et européens sous-exploités

- **Outre le financement de l'État, les collectivités locales, qui sont en première ligne, apportent un soutien financier très important de cette politique publique**, mêmes si des disparités peuvent exister selon les territoires. Ils co-financent de nombreux dispositifs. Les rapporteurs 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 collectivités constituent, par ailleurs, 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.
- **Autre source de financement, cette fois-ci, très peu exploitée : celle en provenance de l'Union européenne.** Lors des auditions réalisées, les associations n'ont fait que très peu de référence à ces financements, qui restent sous-utilisés.
- **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 2016 indiquait que les actions des fondations en faveur des droits des femmes représentaient un budget de 3 millions d'euros. 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.
- **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**, 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.

❖ FOCUS SUR LA PÉRIODE DE CONFINEMENT

Des mesures qui vont dans le bon sens ...

■ **Des dispositifs adaptés à la période de confinement et des mesures nouvelles** : il est possible de citer la disponibilité du numéro d'écoute 39.19, l'accessibilité du 114, numéro d'alerte par SMS pour les malentendants, ouvert à tous les publics

Chiffres clés de la période de confinement

- 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.

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.

■ 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. **Toutefois, les dispositifs demeurent perfectibles, et reposent, essentiellement, sur les acteurs de terrain, qui manquent parfois cruellement de moyens pour mener leurs missions.**

...mais un financement qui interroge

■ **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.

■ Toutefois, selon étude publiée par Admical en juin 2020, sur les premiers impacts concernant l'engagement des mécènes pendant la crise de la Covid-19, **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.

■ **En tout état de cause, 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 intéressant de mettre ces près de 3 millions d'euros collectés, en regard des financements déployés par l'État pendant le confinement. **Le Gouvernement avait annoncé la création d'un fonds d'un million d'euros, qui après, demandes de précision, s'est avéré ne pas être constitué de crédits nouveaux mais de crédits redéployés, ce qui constitue une habitude, en la matière.** 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.

■ **Les rapporteurs saluent enfin l'ouverture de 4 millions d'euros dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, mais resteront attentifs à leur consommation effective**, car de la bonne exécution des crédits dépend la mise en œuvre de cette politique, qui a longtemps souffert d'une sous-exécution budgétaire. **Ils saluent également la volonté du Gouvernement de lever la réserve de précaution à hauteur d'1,2 million d'euros** pour financer notamment la pérennisation des dispositifs mis en place pendant le confinement.

Une politique insuffisamment portée et inégalement appliquée sur le territoire

❖ UNE POLITIQUE PUBLIQUE PORTÉE PAR DES ACTEURS EN DIFFICULTÉ FAISANT UN TRAVAIL REMARQUABLE PARFOIS AVEC « LES MOYENS DU BORD »

■ 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. Il y a ainsi un écart regrettable entre l'ambition d'en faire la grande cause du quinquennat et les moyens humains et financiers mis à disposition de cette politique publique, qui lui donnent parfois un caractère un peu « artisanal ». **Les rapporteurs 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, souvent avec « les moyens du bord ».**

■ Parmi ces acteurs, 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 ETP dont les moyens humains n'ont pas cessé de diminuer depuis sa création.

- 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.**
- **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 2/3 personnes, rattachée au SGAR et au niveau départemental sur un(e) délégué(e), placée au sein des délégations départementales à la cohésion sociale. Seules trois déléguées sont directement rattachées au préfet.

- 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), créée en 2012, qui 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** : la création d'outils de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes et un rôle d'observatoire national.
- **Pour remplir ces missions, elle dispose d'un effectif réduit** : 5 agents mis à disposition et un budget de fonctionnement de 20 000 euros par an. Les rapporteurs 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.

■ **A 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 l'accompagnement des femmes victimes de violences, en offrant un service de conseil, d'accès à l'information, de mise à l'abri notamment.

- **Elles ont été fragilisées, notamment, par l'afflux de demandes, à la suite du mouvement « *me too* »,** qui n'a pas été entièrement compensé par des ressources budgétaires correspondantes. Seul un nombre restreint d'associations a bénéficié d'une hausse de ses crédits. 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. 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. 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. Des efforts sont réalisés pour généraliser la mise en œuvre des conventions pluri-annuelles, ils doivent être salués et encouragés.
- **Elles 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.

❖ **UN DÉFAUT DE PILOTAGE POUVANT CONDUIRE À UNE INÉGALITÉ D'APPLICATION SUR LE TERRITOIRE PRÉJUDICIALE AUX FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE**

■ **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. 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.

■ **Par ailleurs, 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.**

- **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.**

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

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 du 13 avril 2016, qui a institué un parcours de sortie de la prostitution et une allocation financière.

Une sous-consommation récurrente des crédits, ainsi qu'une diminution des crédits pour 2020 ont été constatées. Par ailleurs, la mise en place des comités départementaux et des parcours prévus – respectivement au nombre de 75 et 300 au 1^{er} mars 2020 - a été freinée par un pilotage national défaillant, et une mise en œuvre hétérogène sur le territoire reposant sur des volontés individuelles et l'implication des acteurs associatifs.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

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

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

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

2. Prévoir des financements 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.

- **Octroyer aux associations un niveau de financement public leur permettant de répondre à leurs missions tout en encourageant les co-financements multi-acteurs publics et privés.** Simplifier les réponses aux appels à projet et la généralisation des conventions pluriannuelles.
- **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 sont néanmoins conscients des limites de ces financements qui ne peuvent se substituer aux subventions publiques.
- **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

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.

1. 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

- **Revoir les moyens et le positionnement du SDFE et de la 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 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.
 - 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.

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.

- **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.
- **Rôle clé du Sénat à jouer dans le suivi et l'évaluation de cette politique publique.** 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 sur les différents champs ministériels doivent être encouragés.

2. ...et se traduire, au niveau local, 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.

- **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.
- **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 ».
- **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.
 - Cette exécution locale peut passer par des **outils déjà existants** (contrats locaux contre les violences, conseils locaux d'aide aux victimes, conseils de prévention de la délinquance), ou par la **ré-installation 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... Cette structure doit réunir toutes les parties prenantes, et ce, de façon régulière, pour ancrer, enfin, cette politique publique dans le dur.



Arnaud BAZIN
Sénateur du Val d'Oise
(Groupe Les Républicains)

Rapporteurs spéciaux de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Ce document est disponible sur le site de la commission des finances du Sénat
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Éric BOCQUET
Sénateur du Nord
(Groupe CRCE)



L'intégralité du rapport sera prochainement disponible.