

...le rapport d'information

LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

En 2020, alors que le Grenelle des violences conjugales venait d'être lancé, la **commission des finances du Sénat** avait remis un rapport intitulé « **Le financement de la lutte contre les violences faites aux femmes : une priorité politique qui doit passer de la parole aux actes** »¹. Cinq ans plus tard, MM. Arnaud Bazin et Pierre Barros, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* », ont remis l'ouvrage sur le métier : ils présentent le mercredi 2 juillet leur rapport sur l'évolution des financements de la lutte contre les violences faites aux femmes.

1. LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES, OMNIPRÉSENTES DANS NOTRE SOCIÉTÉ, SONT FONDÉES SUR LE SEXISME

Depuis 2020, force est de constater que les violences faites aux femmes n'ont guère connu de reflux : si le nombre de féminicides a diminué entre 2020 et 2023, passant de 121 à 96, le nombre de tentatives de féminicide a augmenté de 238 à 451. Le nombre de viols ou de tentatives de viol enregistré par les services de police et de gendarmerie a plus que doublé sur cette période (+104,1 %) et le nombre de cas de violences volontaires au sein du couple a connu une hausse de 47,9 %. Les enquêtes de victimation font également état du caractère endémique des violences faites aux femmes, puisque 217 000 femmes ont été victimes d'au moins une agression sexuelle hors du couple en 2022.

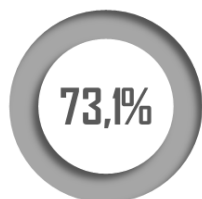
Chiffres clés sur les violences faites aux femmes en 2023

Le nombre de décès liés aux féminicides est de



dont 96 féminicides et 30 suicides d'auteurs

Dans l'ensemble des violences faites aux femmes,



ont lieu en dehors du couple

Parmi les affaires de viol, seules



ont donné lieu à une condamnation définitive

Les violences faites aux femmes font système : elles reposent sur le **sexisme**, dont le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) **relève chaque année, non la diminution, mais la progression** : 28 % des hommes considèrent être davantage faits pour être patrons, et 9 femmes sur 10 indiquent avoir été récemment confrontées à une situation sexiste.

¹ « 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 n° 602 (2019-2020) fait par MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet au nom de la commission des finances, déposé le 8 juillet 2020.

Le sexisme engendre, non seulement des inégalités, mais aussi des violences sexistes et sexuelles.

Si la réponse pénale a été affirmée, notamment depuis le Grenelle des violences conjugales, **trop peu d'affaires aboutissent à une condamnation définitive (environ 3 %).**

Face à ce constat, la **politique de lutte contre les violences faites aux femmes semble manquer de boussole stratégique** : depuis la fin du Grenelle des violences conjugales, elle est marquée par la superposition de divers plans ; quant au Plan interministériel « Toutes et tous égaux », censé incarner l'ensemble de cette politique, il est jugé peu convaincant par la majorité des associations spécialisées.

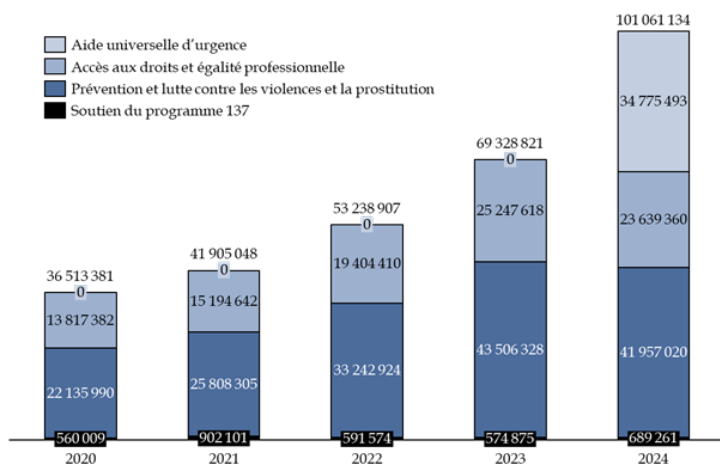
2. MALGRÉ LA HAUSSE DES FINANCEMENTS, UNE « GRANDE CAUSE » ENCORE MAL DOTÉE

A. SI LES FINANCEMENTS DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES ONT AUGMENTÉ, ILS DEMEURENT IMPARFAITEMENT ÉVALUÉS

1. Une augmentation des financements de l'État probablement insuffisante et dont l'impact est peu évalué

Crédits exécutés du programme 137

(en crédits de paiement)



Source : commission des finances du Sénat

Les crédits exécutés sur le programme 137 « Egalité entre les femmes et les hommes » ont **sensiblement augmenté depuis 2020**, passant de 36,5 millions d'euros à 101,1 millions d'euros en 2024 (+ 176,8 %).

Si cette hausse des crédits est bienvenue, **les montants en question demeurent dérisoires, a fortiori** lorsqu'on les rapporte aux coûts des violences : ce coût est estimé entre **2,5 et 70 milliards d'euros par an** pour la France, selon les périmètres pris en compte.

Les associations spécialisées ont également réalisé des estimations des besoins, qui tendent à montrer que **les financements actuels sont insuffisants**, même en ne considérant que la fourchette basse.

Budget actuel et besoins estimés pour lutter contre les violences dans le couple selon la Fondation des femmes

Budget programmé en 2023



Besoins estimés (fourchette basse)



Besoins estimés (fourchette haute)



Source : Fondation des femmes

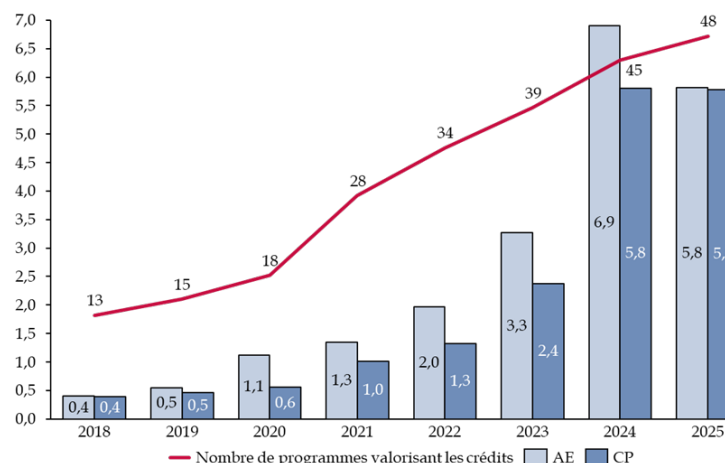
Si les estimations des besoins réalisées par les associations spécialisées paraissent quelque peu maximalistes, il n'en demeure pas moins que **ces besoins sont réels**, et que l'estimation réalisée par le Gouvernement dans le document de politique transversale (DPT) donne une **image fantaisiste des financements de l'État**.

En effet, la valorisation de certaines dépenses comme concourant à la politique de l'égalité repose sur des **conventions discutables**, comme la rémunération des professeurs pour l'enseignement moral et civique ; en outre, **la hausse des crédits valorisés dans le DPT dépend plus de l'augmentation du nombre de programmes contributeurs** que de réels efforts de l'État.

De même, l'efficacité des financements ne fait guère l'objet d'une évaluation. Il conviendrait à cet égard de revoir les indicateurs de performance du programme 137 et de **mener à son terme la démarche de la budgétisation intégrant l'égalité (BIE)**, analogue au « budget vert », pour disposer d'une évaluation de l'impact des dépenses et des recettes publiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Crédits valorisés dans le DPT

(en milliards d'euros – gauche –
et en nombre de programmes – droite)



Source : commission des finances du Sénat

2. Les autres financements, dont l'ampleur est mal connue, sont sous-exploités

La **participation des financements des collectivités territoriales** à la lutte contre les violences faites aux femmes et, plus largement, à l'égalité entre les femmes et les hommes est mal connue. Il s'agit là d'une source de financement à mobiliser, **de même que les fonds européens**, que seules certaines associations sollicitent aujourd'hui. Il conviendrait de développer l'accès à ces fonds, en mobilisant dans l'idéal l'administration face à la complexité de la réglementation européenne.

Si les **financements privés demeurent marginaux pour la plupart des associations**, ils pourraient également être développés à condition de ne pas se substituer à des financements publics. La pratique de la Fondation des femmes, qui collecte des fonds privés et les redistribue à d'autres associations, devrait à cet égard être poursuivie et soutenue.

B. UNE POLITIQUE PUBLIQUE PROMUE AVEC CONVICTION PAR DES ACTEURS ENCORE INSUFFISAMMENT ÉQUIPÉS

1. L'administration de l'égalité : un mirage qui peine à devenir réalité

Le **service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE)**, qui constitue l'administration dédiée du ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, n'est ni une direction d'administration centrale ni une délégation interministérielle. Il s'agit d'un service interne à la direction générale de la cohésion sociale. **Cette administration « peine à remplir sa mission »** selon la Cour des comptes, notamment en raison du manque de moyens et de son positionnement.

Il est temps que la cause de l'égalité ait, enfin, une *administration à soi*.

Quant au réseau déconcentré du SDFE, qui repose sur des délégations aux droits des femmes et à l'égalité (DFE), il est peu équipé et inégalement exploité. En effet, la Cour des comptes relève que **ses effectifs sont inférieurs de 10 ETP à ce qu'ils devraient être en théorie**, et recommande de le doter de moyens compatibles avec ses missions. De même, les délégations départementales reposent sur des agents très mobilisés mais qui doivent faire face, seuls, à l'écrasante masse de leurs missions. Si la hausse des effectifs devrait permettre de mieux doter le réseau des droits des femmes et de l'égalité, il conviendrait aussi de sécuriser le positionnement des délégués en privilégiant une **affectation directement auprès du préfet**, susceptible de leur donner plus de poids dans les décisions de l'administration déconcentrée.

Effectifs du SDFE et de son réseau déconcentré

(en euros, en ETP et en ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
SDFE	27,6	25,1	21,8	28,8	28,8	28,8	28,8	28,8
<i>Coût estimé</i>	2 656 996,8	2 416 326,8	2 098 642,4	2 772 518,4	2 772 518,4	2 772 518,4	2 772 518,4	2 772 518,4
Réseau DFE	125,5	124,6	124,6	122,7	124,2	120,6	130,6	130,6
<i>Coût estimé</i>	12 081 634	11 994 992,8	11 994 992,8	11 812 083,6	11 956 485,6	11 609 920,8	12 572 600,8	12 572 600,8

Source : réponse de l'administration au questionnaire des rapporteurs spéciaux

2. Les associations : petites mains et bras (trop peu) armé de la lutte contre les violences

Le rôle des associations dans la conduite de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes est essentiel : elles disposent d'une expertise et d'une expérience de terrain indéniable, gèrent les ligne d'écoute, ainsi que des lieux d'information, d'accompagnement et d'orientation, etc. Elles sont véritablement celles qui mettent en œuvre cette politique publique sur le terrain.

Si **leurs financements ont augmenté de 79,8 % entre 2020 et 2024**, cette hausse ne suffit pas à faire cesser la précarisation de l'action associative. Les associations sont en effet souvent dépendantes des fonds publics, mais les procédures du conventionnement n'ont guère été simplifiées et les versements sont souvent tardifs du fait des procédures administratives. Surtout, alors que de nombreuses associations sont en voie de professionnalisation, les financements au titre de leur personnels demeurent faibles : ainsi, **l'élargissement de la prime Ségur aux associations représente une charge excessive** pour nombre d'entre elles – qui n'est que partiellement compensée par l'État.

3. POURSUIVRE LA LUTTE MALGRÉ LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE : QUELLES PRIORITÉS ?

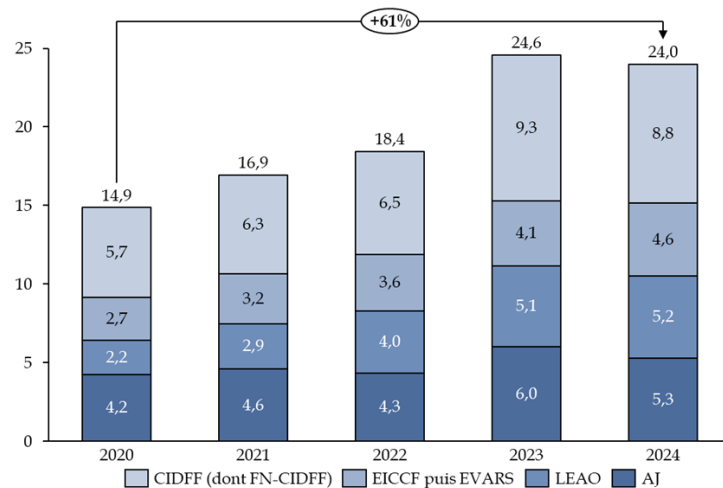
A. UNE LUTTE QUI DOIT DAVANTAGE INVESTIR LES VIOLENCES HORS DU COUPLE ET LA PRÉVENTION

Malgré d'importants progrès dans la protection des victimes de violences conjugales (déploiement des téléphones grave danger – TGD – des bracelets antirapprochement – BAR – et des ordonnances de protection), la prise en charge demeure perfectible. Ainsi, malgré la hausse des crédits du programme 137 (+ 176,8 %), **la progression des moyens alloués aux structures d'accompagnement**, qu'il s'agisse des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), des lieux d'écoute, d'accompagnement et d'orientation (LEAO) ou des accueils de jour (AJ) **n'a pas été aussi importante (+ 61 % en cinq ans)**.

La **refonte de certains dispositifs (LEAO et AJ)** devrait être l'occasion de mieux penser leur intervention dans une logique de parcours.

Crédits dédiés aux structures d'accompagnement

(en millions de CP exécutés)



Source : commission des finances du Sénat

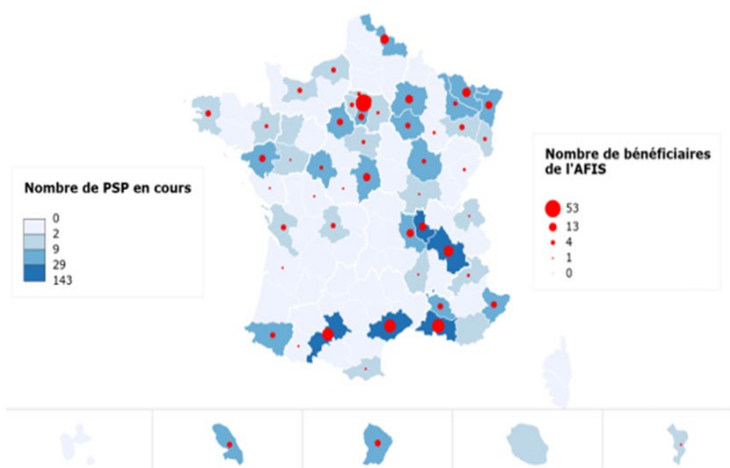
Il en va de même pour les actions de prévention : la mise en œuvre des actions en faveur de la culture de l'égalité dans l'Éducation nationale laisse à désirer selon la Cour des comptes, et **l'impact des politiques d'égalité professionnelle n'est guère évalué**.

Quant à la prise en charge des auteurs de violence dans les centres dédiés (CPCA), **ses moyens sont inégalement répartis sur le territoire** ; en outre, les CPCA ne sont **pas assez mobilisés dans une optique de prévention** : il conviendrait à cet égard de développer les actions en direction des publics volontaires, en amont de la commission des violences.

Il est ainsi proposé de **remettre à plat le financement de CPCA** et de développer la prévention.

B. LA NÉCESSITÉ DE FACILITER LES PARCOURS DE SORTIE DE LA PROSTITUTION

Bénéficiaires de PSP et de l'AFIS en 2024



Source : commission des finances du Sénat

Il a fallu attendre **sept ans après la loi du 13 avril 2016** pour que chaque département soit enfin doté d'une commission départementale de lutte contre la prostitution (CDLP). C'est dire si l'application de la loi a été disparate sur le territoire.

Aujourd'hui encore, les personnes qui souhaiteraient s'engager dans des parcours de sortie de la prostitution (PSP) sont confrontées aux **dysfonctionnements de ces commissions**, soit qu'elles ne soient jamais réunies, soit que des refus de PSP soient opposés en méconnaissance de la loi.

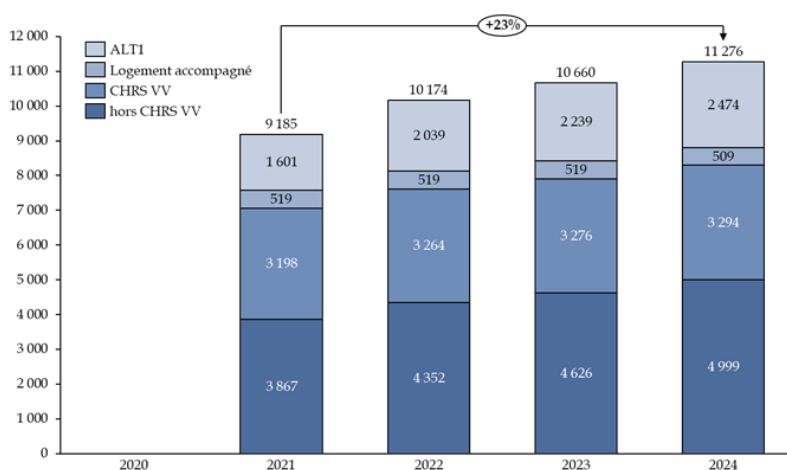
Si la **revalorisation de l'allocation financière d'insertion sociale (AFIS)**, versée aux bénéficiaires d'un PSP, permet de réduire leur précarité, il est également nécessaire de sécuriser leurs parcours de sortie du système prostitutionnel en **veillant au bon fonctionnement des commissions départementales**.

C. DE LA MISE À L'ABRI À UN NOUVEAU DÉPART : L'HÉBERGEMENT ET LE LOGEMENT AU CŒUR DES BESOINS

Avec la **création de l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales (AUUVV)**, la politique de lutte contre les violences faites aux femmes se dotait d'une allocation dédiée. Les montants versés, souvent supérieurs aux prévisions, tendent à démontrer que cette aide répond à un véritable besoin. Les associations l'ont relativement bien accueillie en raison de son rôle essentiel dans le soutien aux victimes de violences et dans leur accompagnement au moment du départ du foyer du conjoint violent. **Cette aide présente toutefois des limites** (montant relativement faible, versé en une fois, difficultés administratives, etc.) **qui en font un instrument insuffisant à lui seul.**

C'est pourquoi la **mise en place du « Pack nouveau départ »**, dont l'ambition est de permettre un accompagnement global des victimes qui quittent leur conjoint violent, doit impérativement être accélérée.

Nombre de places d'hébergement dans le parc spécialisé pour les femmes victimes de violences



Source : commission des finances du Sénat

De même, les **besoins en matière d'hébergement pour les victimes** de violences sont très importants.

Si un **parc spécialisé** a été développé depuis 2020, il ne suffit guère à loger les femmes qui en ont besoin ; en outre, l'analyse des données des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) montre une **tension croissante sur l'offre d'hébergement**, la création du parc spécialisé semblant avoir été partiellement rendue possible par conversion de places d'hébergement existantes.

Une priorité ces prochaines années devrait donc être de **développer les places d'hébergement** à destination des victimes et de **structurer un véritable parcours de la mise à l'abri jusqu'au retour à l'autonomie en passant par une phase d'accompagnement dans la durée**, dans des solutions d'hébergement social ou d'habitat intermédiaire et en accompagnant le retour au parc privé par le développement de mécanisme de garantie locative.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

Axe n° 1 – Fonder la politique de lutte contre les violences faites aux femmes sur une stratégie et en évaluer l'efficacité

- *Fonder la politique de lutte contre les violences faites aux femmes sur un constat solide et une stratégie globale*

Recommandation n° 1 : À l'avenir, prévoir une stratégie globale de lutte contre toutes les violences faites aux femmes (*Gouvernement*).

Recommandation n° 2 : Conduire une nouvelle étude sur le coût des violences faites aux femmes, tenant compte de l'évolution des coûts publics et de l'essor de nouvelles formes de violence, dans un cadre et selon une méthodologie harmonisés avec les travaux antérieurs (*direction générale de la cohésion sociale – DGCS – et service des droits des femmes et de l'égalité – SDFE*).

- *Évaluer l'efficacité de la dépense de lutte contre les violences*

Recommandation n° 3 : Mettre en œuvre la budgétisation intégrant l'égalité dès le PLF 2026 et y faire figurer, à terme, l'ensemble des dépenses et des ressources de l'État (*DGCS-SDFE, direction du budget – DB*).

Recommandation n° 4 : Améliorer la pertinence des indicateurs de performance du programme 137, en contextualisant les indicateurs porteurs de biais voire en révisant ces indicateurs en lien avec les associations concernées (*DGCS-SDFE, DB*).

Recommandation n° 5 : Mener à bien les recensions des documents permettant de mesurer la contribution des collectivités territoriales à la promotion de l'égalité femmes hommes et à la lutte contre les violences faites aux femmes ; à terme, étendre la budgétisation intégrant l'égalité à toutes les grandes collectivités (*DGCS-SDFE, direction générale des collectivités locales – DGCL*).

Axe n° 2 – Renforcer les moyens de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes

- *Favoriser la diversification – mais non la substitution – des financements*

Recommandation n° 6 : Développer la contribution des collectivités territoriales au financement de solutions locales concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les violences faites aux femmes, notamment en associant les collectivités, dans le respect de leur autonomie, aux travaux d'harmonisation des formalités administratives, des indicateurs et des justificatifs lorsqu'ils existent (*collectivités, associations, DGCS-SDFE*).

Recommandation n° 7 : Développer le recours aux fonds européens, y compris de manière indirecte, pour le financement d'action de lutte contre les violences faites aux femmes (*DGCS-SDFE, associations*).

Recommandation n° 8 : Encourager le développement de solutions de financement sur fonds privés, en s'inspirant des pratiques de collecte de fonds de la Fondation des femmes ou en recourant à la vente de prestations de formation à l'égalité et à la lutte contre les violences (*associations*).

- *Doter l'Égalité d'une véritable administration ministérielle*

Recommandation n° 9 : Poursuivre le renforcement des moyens humains du SDFE et du réseau des délégations aux droits des femmes, en portant à terme les effectifs du réseau déconcentré au niveau qu'impliquent les missions définies par l'instruction ministérielle du 3 février 2017 (*Gouvernement, Parlement*).

Recommandation n° 10 : Revoir le positionnement du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) en dotant cette politique publique d'une vraie administration centrale et interministérielle, en transformant le SDFE en délégation interministérielle et en y intégrant, éventuellement, la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) (*Gouvernement*).

Recommandation n° 11 : Privilégier le placement des délégués départementaux aux droits des femmes directement auprès des préfets de département (*DGCS-SDFE*).

- *Octroyer enfin aux associations des financements qui les sécurisent*

Recommandation n° 12 : Poursuivre les travaux afin de fluidifier la procédure de conventionnement et d'améliorer les conditions d'octroi des subventions, en développant notamment le recours aux conventions pluriannuelles et en réduisant les délais de versement (*DGCS-SDFE*).

Axe n° 3 – Trois priorités pour poursuivre la lutte contre les violences faites aux femmes à l'heure des contraintes budgétaires

- *Élargir la lutte contre les violences à l'accompagnement et à la prise en charge des victimes ainsi qu'à la prévention*

Recommandation n° 13 : Favoriser le développement des structures d'accompagnement et encourager l'émergence de structures de prise en charge intégrée des femmes victimes de violences en mobilisant des financements de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, ainsi que des fonds privés (*DGCS-SDFE, sécurité sociale*).

Recommandation n° 14 : Assurer une coordination effective entre les différents plans nationaux de lutte contre les violences faites aux femmes et contre les violences faites aux enfants (*DGCS-SDFE*).

Recommandation n° 15 : Rationaliser les modalités de financement des centres de prise en charge d'auteurs de violences (CPCA) afin d'assurer une meilleure répartition territoriale des crédits et de développer, à moyens constants, les actions de prévention auprès des publics volontaires (*DGCS-SDFE*).

- *Appliquer strictement la loi en matière de lutte contre la prostitution*

Recommandation n° 16 : Favoriser les entrées et sécuriser la prise en charge en parcours de sortie de prostitution (PSP), en précisant les motifs qui peuvent à bon droit leur être opposés ainsi que le nombre minimal de réunions annuelles de la commission départementale et porter la durée entre chaque renouvellement de 6 à 12 mois dans la limite de 24 mois (*DGCS-SDFE*).

- *Permettre aux femmes qui fuient les violences de recouvrer progressivement leur complète autonomie*

Recommandation n° 17 : Mener une évaluation de l'impact de l'aide universelle d'urgence sur les victimes afin d'identifier les axes d'amélioration du dispositif et accélérer le déploiement du « pack nouveau départ » en l'étendant à de nouveaux départements volontaires (*DGCS-SDFE*).

Recommandation n° 18 : Établir, en l'intégrant au reste de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes, un véritable parcours d'hébergement continu et cohérent, permettant d'accompagner les victimes de la mise à l'abri en urgence jusqu'à leur retour à un logement autonome (*DGCS-SDFE, délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement – DIHAL*).

Recommandation n° 19 : Expérimenter, sur la base du volontariat, l'hébergement des auteurs de violences afin de laisser l'occupation du domicile à la victime (*DGCS-SDFE, DIHAL*).



Arnaud BAZIN

Rapporteur spécial
Sénateur (Les
Républicains)
du Val d'Oise



Pierre BARROS

Rapporteur spécial
Sénateur (Communiste
républicain citoyen et
écologiste - Kanaky) du Nord

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28