

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Par Mme Nicole BONNEFOY,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Huest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Leclercq, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 28) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION	7
I. UN PROGRAMME QUI NE REFLÈTE QUE PARTIELLEMENT L'EFFORT DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	8
A. UN BUDGET MODESTE AUX OBJECTIFS AMBITIEUX.....	8
1. <i>Des crédits en augmentation</i>	8
2. <i>Une évolution de la maquette budgétaire qui traduit les priorités et les méthodes retenues par le Gouvernement en matière d'égalité.....</i>	9
3. <i>Des indicateurs budgétaires encore insuffisants à mesurer l'efficacité des politiques conduites.....</i>	14
B. LES EFFETS D'IMPULSION PERMIS PAR LA CRÉATION D'UN MINISTÈRE DE PLEIN EXERCICE DÉDIÉ AUX DROITS DES FEMMES.....	16
1. <i>Une plus grande visibilité de la politique pour l'égalité dans le paysage institutionnel.....</i>	16
2. <i>Une intense activité normative en 2013</i>	17
3. <i>Des documents budgétaires qui ne rendent compte encore qu'imparfaitement de la dimension interministérielle de la politique pour l'égalité.....</i>	19
II. UN ENJEU ESSENTIEL : AIDER LES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES À SORTIR DE LA VIOLENCE	21
A. LA « MAIN TENDUE » : L'ENJEU DE LA PREMIÈRE ÉCOUTE	21
1. <i>Le rôle des permanences téléphoniques nationales.....</i>	21
2. <i>Vers un numéro unique pour orienter les femmes victimes de violences.....</i>	24
B. DES PROGRÈS À SOULIGNER DANS LE RECUEIL DES PLAINTES	25
1. <i>Une meilleure prise en compte de la victime dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie.....</i>	25
2. <i>De la main courante au dépôt de plainte plus systématique</i>	26
C. DES MAGISTRATS ET DES PROFESSIONNELS DE SANTÉ TOUJOURS INSUFFISAMMENT SENSIBILISÉS À LA PROBLÉMATIQUE DES VIOLENCES CONJUGALES	27
D. MIEUX ACCOMPAGNER LES FEMMES DANS LA SORTIE DES VIOLENCES : LA QUESTION DE L'HÉBERGEMENT.....	30
1. <i>Des possibilités d'éviction du conjoint violent du domicile commun insuffisamment exploitées.....</i>	30
2. <i>L'engagement du Gouvernement en faveur de la création de places d'hébergement d'urgence destinées aux femmes victimes de violences</i>	30
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mardi 26 novembre 2013 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, a examiné, sur le rapport pour avis de **Mme Nicole Bonnefoy**, les crédits du **programme « égalité entre les femmes et les hommes »** au sein de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du **projet de loi de finances pour 2014**¹.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur, a observé que les crédits du programme n°137 - 24,26 millions d'euros en 2014, soit 3,4% de plus qu'en 2013 - présentaient la particularité d'être composés en quasi-totalité de crédits d'intervention, destinés à soutenir des associations nationales ou locales ou à financer un certain nombre de projets en matière d'égalité femmes - hommes. Ils ne retracent toutefois que partiellement l'effort du Gouvernement en faveur de cette politique, auxquels concourent une trentaine d'autres programmes budgétaires.

Le rapporteur a également souligné que, sous l'impulsion d'un ministère dédié aux droits des femmes, la question de l'égalité entre les femmes et les hommes avait été au cœur du débat public en 2013 et que des avancées importantes avaient été accomplies, tant sur le plan normatif que sur le plan institutionnel, en faveur de cette politique.

Au sujet de la lutte contre les violences faites aux femmes, Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur, a souligné que les mesures annoncées le 22 novembre 2013 par le Gouvernement dans le cadre du quatrième plan interministériel s'appuyaient sur un certain nombre de dispositifs expérimentés avec succès depuis quelques années. Tel est notamment le cas de la présence d'intervenants sociaux dans les locaux de police et de gendarmerie. Saluant les nombreuses mesures prévues par ce plan, elle a estimé indispensable de progresser rapidement en matière de formation des professionnels de justice et de santé ainsi qu'en matière d'hébergement des victimes de violences, en raison des importantes lacunes de notre dispositif de lutte contre les violences dans ces domaines.

Sur sa proposition, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes » de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2014.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année désormais, l'examen du programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes » de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » donne à votre commission des lois l'occasion de dresser un bilan des politiques mises en œuvre au cours de l'année écoulée afin de faire progresser l'égalité dans tous les domaines de la vie civile, publique et économique. Dans ce cadre, votre commission accorde une attention particulière à l'évaluation des dispositifs mis en place pour lutter contre les violences faites aux femmes, en particulier au sein du couple, ainsi que pour faire respecter l'objectif de parité inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution.

À cet égard, le programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes » présente un certain nombre de particularités qui ne reflètent que très partiellement l'effort important du Gouvernement et des pouvoirs publics en faveur de cette politique :

- **composé à 93,8% de crédits d'intervention**, il s'appuie sur un important réseau d'associations nationales et locales auxquelles sont confiées des missions de long cours ou la mise en œuvre de projets ponctuels ;

- en outre, **de taille modeste (24,26 millions d'euros en 2014, soit 0,87% des dépenses de l'État hors dette et pension)**, il n'a pas pour vocation de prendre en charge dans leur intégralité certaines politiques publiques mais d'exercer un « effet levier », en incitant d'autres partenaires publics et privés à s'investir dans le soutien et le financement de projets qu'il initie.

Depuis 2012, la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes est portée par un ministère de plein exercice qui, de l'avis de tous, a donné une impulsion décisive à un certain nombre de politiques publiques. De ce point de vue, l'année 2013 a été marquée par une intense activité institutionnelle et normative - marquée notamment par un certain nombre de projets de loi soumis à l'examen de votre commission des lois - qui commence à porter ses fruits et devra être poursuivie dans la durée.

En effet, les freins à l'égalité entre les sexes trouvent leurs racines dans des représentations et des schémas sociaux profondément ancrés dans les mentalités. Face à l'inertie de certains acteurs, une mobilisation de toutes

les énergies est nécessaire pour infléchir durablement les comportements et rendre effectif le droit à l'égalité ; tel est notamment le cas en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, où les progrès réalisés au cours des années récentes doivent impérativement être poursuivis, complétés et renforcés. L'annonce par le Gouvernement, il y a quelques jours, d'un quatrième plan interministériel de lutte contre les violences constitue à cet égard un signe très positif que votre commission tient à saluer.

I. UN PROGRAMME QUI NE REFLÈTE QUE PARTIELLEMENT L'EFFORT DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

A. UN BUDGET MODESTE AUX OBJECTIFS AMBITIEUX

1. Des crédits en augmentation

Depuis 2012, plusieurs changements de maquette budgétaire ainsi que des transferts de crédits entre programmes de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances », s'ils visent à mieux traduire les priorités et objectifs poursuivis par le Gouvernement, compliquent néanmoins la lecture de l'évolution des crédits portés par le programme n°137.

Les précisions apportées par la direction générale de la cohésion sociale montrent qu'à périmètre constant, ces crédits augmentent de façon quasi-continue depuis 2009.

Crédits de paiement alloués au programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes » depuis 2007 (hors titre 2)

(en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total des crédits disponibles (hors titre 2)	18 140 817	17 931 889	17 217 137	18 485 473	20 186 433	20 025 495	23 548 888	24 264 378
Évolution annuelle		- 5,51%	- 3,98%	+ 7,36%	+ 9,2%	- 0,79%	+ 17,59%	+ 3%

NB : Jusqu'en 2013, les sommes indiquées tiennent compte en particulier de la réserve de précaution, des reports et des mesures de transfert.

Source : direction générale de la cohésion sociale

En 2014, ce programme sera ainsi doté de **24,26 millions d'euros**, dont 22,76 millions d'euros de dépenses d'intervention (93,8 % des crédits du programme) et 1,49 million d'euros au titre de dépenses de fonctionnement (6,2% des crédits du programme).

Cette **progression de 3,4% par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2013** (+3% seulement si l'on tient compte, d'une part, de la réserve de précaution, et, d'autre part, des reports de crédits et des mesures de transferts), dans l'actuel contexte de maîtrise des dépenses publiques, doit être soulignée et marque l'attention particulière que le Gouvernement entend accorder à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

2. Une évolution de la maquette budgétaire qui traduit les priorités et les méthodes retenues par le Gouvernement en matière d'égalité

Pour l'essentiel, les crédits inscrits sur le programme n° 137 contribuent au financement des politiques publiques conduites en matière d'égalité par le soutien à des associations nationales ou locales ainsi que par le financement de projets ponctuels.

En 2014, la volonté du Gouvernement d'asseoir ces politiques sur **l'expérimentation et l'évaluation**, matérialisée l'année dernière par la création d'une nouvelle action n° 14 : « actions de soutien et d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes », est confirmée. Une telle démarche, en permettant d'identifier les difficultés et de dégager des bonnes pratiques, participe à la bonne gestion des deniers publics et doit être saluée.

Enfin, cette année, la création d'une **nouvelle action n° 15, consacrée à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains**, vise à améliorer la lisibilité des actions menées dans ce domaine, à mieux répondre aux besoins spécifiques de ce public et à renforcer le pilotage des moyens dédiés à l'accompagnement social des personnes prostituées.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2014, le programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes », comprend désormais **cinq actions**, qui se décomposent de la manière suivante :

- **L'action n°11 : « égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale »** bénéficie d'un abondement à hauteur de **1,94 million d'euros** (8% des crédits du programme).

Cette action n°11, qui vise à soutenir des associations relayant les actions du ministère des droits des femmes tant au niveau national que local, concerne en particulier la mise en œuvre du plan « *Entreprendre au féminin : des opportunités pour elles – une clé pour la compétitivité et l'emploi* », ainsi que l'action des **centres d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF)**, auxquels une enveloppe de **850 000 euros environ** est allouée (+100 000 euros par rapport à 2013) et qui apportent dans les départements, *via* les **57 bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE)** et

les **20 services emploi**, une information, une orientation et un accompagnement personnalisé aux femmes les plus éloignées de l'emploi pour leur permettre d'élaborer un projet professionnel (recherche d'emploi, formation, création d'entreprise, etc.).

À cet égard, le ministère des droits des femmes s'est fixé pour objectif **d'accroître de dix points d'ici 2017 la place des femmes dans la création ou la reprise d'entreprises en France**. À ce titre, des soutiens sont accordés à un certain nombre d'acteurs : association France Active, France Initiative, Fédérations Pionnières, Agence pour la création d'entreprise (APCE) ou encore « 100 000 entrepreneurs ».

Des actions de sensibilisation, d'information et de formation sont également conduites afin de favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et sociale. Dans ce cadre, un **accord-cadre national** a été conclu avec Pôle Emploi le 28 juin 2013 et **19 conventions** ont été signées entre le ministère des droits des femmes et des grandes entreprises afin de les sensibiliser à la promotion des femmes aux postes à responsabilités et à la levée du « plafond de verre ».

- L'action n°12 : « promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes », bénéficie d'un abondement de **13,89 millions d'euros** (57,27% des crédits du programme).

Cette action - la plus importante sur le plan financier du programme n°137 - se décompose elle-même en plusieurs enveloppes :

- Au niveau national, **2,18 millions d'euros seront consacrés aux associations nationales** engagées dans la promotion des droits, dans la prévention et dans la lutte contre les violences sexistes.

Afin de permettre à ces dernières d'inscrire l'exercice de leurs missions dans la durée, le ministère des droits de femmes s'est engagé dans une **démarche de partenariat pluriannuel** avec ces associations, permettant de sécuriser leur financement en contrepartie de la fixation d'objectifs et de la mise en place de dispositifs de suivi et d'évaluation.

Les principales associations concernées à ce titre sont le **Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)** (1,32 million d'euros alloués en 2014), la **Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)** - 1,245 million d'euros alloués en 2014, soit 300 000 euros de plus qu'en 2013 afin de financer l'élargissement projeté de la plateforme téléphonique 39.19. - voir *infra*), le **Collectif féministe contre le viol (CFCV)** - 312 500 euros en 2014), l'**Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)** - 235 000 euros en 2014), le **Mouvement français pour le planning familial (MFPP)** - 213 000 euros inscrits en 2014 sur le programme n°137), le **Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS)** - 42 000 euros en 2012) et **Femmes solidaires** (19 000 euros).

Lors de leur audition par votre rapporteur, les représentantes de ces principales associations **ont salué cette démarche de contractualisation entreprise par le ministère des droits des femmes** : si les crédits dont elles disposent sont toujours insuffisants pour leur permettre de face à l'augmentation de leurs missions et de leurs charges et au désengagement de nombreux acteurs publics ou privés, la signature de conventions pluriannuelles avec l'État permet toutefois d'inscrire leur action dans la durée, sur la base d'objectifs clairs et d'un financement pour partie assuré.

- Au niveau local, le ministère des droits des femmes s'appuie principalement sur les **112 centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)**, auxquels **4,18 millions d'euros** seront alloués.

Répartis sur l'ensemble du territoire (1 389 lieux d'information, dont 380 dans les quartiers de la politique de la ville), les CIDFF ont reçu et informé 486 050 personnes en 2012 et ont traité 888 840 demandes d'information.

A ces crédits s'ajoutent **1,36 million d'euros** qui seront dédiés en 2014 au financement des **180 lieux d'accueil, d'orientation et d'écoute (LAO)** pour les femmes victimes de violence, qui offrent à ces dernières un accompagnement spécialisé dans la durée et un suivi de leur parcours.

Enfin, **720 000 euros** seront consacrés au financement d'associations intervenant au niveau local en fonction de montants et d'objets différents (information en matière de santé génésique, IVG, contraception, prévention et lutte contre les violences, etc.).

- Enfin, le projet de loi de finances pour 2014 prévoit d'accorder **5,46 millions d'euros** au financement du **quatrième plan de lutte contre les violences**, dévoilé le 22 novembre 2013, qui complètera la mise en œuvre des mesures prévues dans le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, que notre assemblée a adopté en première lecture le 17 septembre 2013¹.

Dans ce cadre, **300 000 euros supplémentaires** seront attribués à la Fédération nationale solidarité femmes pour lui permettre de faire de sa plate-forme téléphonique « 39.19. », aujourd'hui dédiée à la seule question des violences conjugales, un numéro de référence d'accueil téléphonique et d'orientation pour toutes les femmes victimes de violences (voir *infra*).

Le dispositif des intervenants sociaux en commissariats ou unités de gendarmerie et de « référents violences faites aux femmes », soutenus par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) doit par

¹ Voir en particulier le rapport n° 807 (2012-2013) de notre collègue Virginie Klès, fait au nom de votre commission des lois, l'avis n° 794 (2012-2013) de Mme Michelle Meunier, fait au nom de la commission des affaires sociales, et le rapport d'information n° 788 (2012-2013) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, fait au nom de la délégation aux droits des femmes.

ailleurs être renforcé pour atteindre, selon les dernières annonces faites par le Gouvernement, 350 intervenants en 2017.

En outre, 62 départements se sont dotés en 2013 d'**accueils de jour** (70 lieux d'accueil installés), destinés à préparer, à éviter ou à anticiper le départ du domicile pour les femmes victimes de violences et leurs enfants. L'action de ces lieux d'accueil s'inscrit en amont des LAO et de façon complémentaire avec le développement de l'offre d'hébergement spécialisé, qui est encore notoirement insuffisante. Le projet annuel de performances relatif au programme n°137 prévoit de soutenir l'extension de ces dispositifs.

900 000 euros seront également dédiés à la **généralisation du dispositif « femmes en très grand danger »**¹, qui a été expérimenté avec succès depuis 2009 dans plusieurs départements (Seine-Saint-Denis, Bas-Rhin, Val d'Oise, Paris, Eure).

Enfin, une enveloppe de **400 000 euros** doit être affectée au financement de stages de prévention et de sensibilisation aux violences sexistes, destinés aux auteurs de violences. Si votre commission souligne l'intérêt d'aborder la question des violences faites aux femmes à travers la mise en place d'actions spécifiquement dédiées aux auteurs de ces dernières, plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont toutefois jugé que de telles actions devraient être financées prioritairement par la mission « justice », et non par les crédits du programme n°137.

- L'action n°13 : « soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes », reçoit en 2014 une enveloppe de **1,49 million d'euros** (6,18% des crédits du programme).

Cette enveloppe intègre les dépenses de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité, ainsi que diverses actions d'information et de communication. Elle contribuera également à **l'organisation du sommet mondial des femmes**, qui se tiendra, à l'invitation de la France, à Paris en 2014. À cet égard, cette action n°13 bénéficie en 2014 d'une dotation supplémentaire d'un million d'euros transférés du programme n°124, destinée à rendre plus visible les actions de communication de la politique portée par le présent programme n° 137 : « égalité entre les femmes et les hommes ».

En revanche, cette action n'inclut pas les dépenses de personnels des agents du service des droits des femmes au niveau national et au niveau déconcentré, qui sont gérées au sein du programme « soutien » de la mission, le programme n°124. Ce dernier prend également en charge depuis 2012 les

¹ Ce dispositif repose sur la remise à une femme, identifiée comme se trouvant dans une situation de très grand danger, d'un téléphone portable d'alerte pré-renseigné, qui permet d'organiser l'intervention de la police ou de la gendarmerie dans des délais très brefs. Le dispositif s'accompagne de la mise en place d'un suivi personnalisé par un comité rassemblant l'ensemble des acteurs concernés (justice, conseil général, etc.), destiné à accompagner la victime dans la recherche de solutions durables pour elle et ses enfants, le cas échéant.

frais de déplacement des déléguées régionales aux droits des femmes, tandis que les frais de déplacement des chargées de mission départementales relèvent, depuis 2010, du programme n°333 : « moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

- L'action n°14 : « action de soutien et d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes », créée l'an dernier, bénéficie en 2014 d'un abondement à hauteur de **4,52 millions d'euros** (18,65% des crédits du programme).

Cette action vise à financer un certain nombre d'études, de recherches, d'expérimentations et d'évaluations destinées à adapter au mieux les politiques publiques en matière d'égalité aux besoins recensés. Elle permettra en particulier de soutenir à hauteur d'un million d'euros sur trois ans le financement de l'étude **VIRAGE** (pour « enquête violences et rapports de genre »), conduite par l'Institut national des études démographiques (INED). Cette enquête, menée sur trois ans, concernera 35 000 personnes âgées de 20 à 69 ans.

L'action n° 14 a également pour but de financer de façon complémentaire un certain nombre de dispositifs, en comptant sur l'« effet levier » du financement apporté, conjointement avec d'autres ministères, avec les collectivités territoriales et d'autres acteurs publics et privés.

Une partie de ces crédits est ainsi mobilisée au niveau local pour soutenir l'élargissement des choix professionnels des jeunes filles, faciliter l'accès des femmes (mais également des hommes, le cas échéant) aux secteurs professionnels peu ouverts, rendre effective l'égalité professionnelle et salariale et soutenir les démarches d'accès à la création ou à la reprise d'entreprises.

Est plus particulièrement concerné le financement d'un programme national d'expérimentations lancé par le ministère en 2013 dans neuf régions¹ sous le label « territoires d'excellence de l'égalité professionnelle ». Ce programme, qui bénéficie également d'abondements du **fonds social européen**, vise à identifier des actions permettant de rendre plus effective l'égalité professionnelle dans les PME-TPE, au sein desquelles les outils (rapport de situation comparée) et dispositifs de négociation sur l'égalité professionnelle sont peu répandus. Une enveloppe de **2,08 millions d'euros** est attribuée à ce projet.

D'autres expérimentations sont également conduites dans le champ de la lutte contre les violences, en particulier en matière de formation des professionnels. Un **programme expérimental de formation des professionnels** débutant par les professionnels de santé a ainsi été initié en

¹ Aquitaine, Bretagne, Centre, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Nord Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes et La Réunion.

2013 et s'étendra progressivement à l'ensemble des professionnels concernés (voir *infra*).

- Enfin, la nouvelle action n°15 : « prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » bénéficiera en 2014 d'une enveloppe de **2,39 millions d'euros** (9,88% des crédits du programme).

Créée par le présent projet de loi de finances, cette nouvelle action est destinée à soutenir les actions conduites par les associations intervenant en matière d'accompagnement des personnes prostituées ou victimes de la traite au niveau national ou local.

Au niveau national, les principaux partenaires sont le Mouvement du nid, l'Amicale du nid, ALC Nice et le Comité contre l'esclavage moderne, qui mettent en œuvre des actions d'accompagnement social et de protection des victimes du proxénétisme et de la traite des êtres humains, de prévention et de sensibilisation des jeunes et du grand public à la question de la prostitution ou de la traite (370 000 euros en 2014).

Dans le cadre du quatrième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes, l'accent sera porté sur l'accueil et l'accompagnement des personnes prostituées, en exploitant notamment les résultats d'une enquête menée au second semestre 2013 auprès des équipes territoriales des droits des femmes sur le financement des actions de prévention et de lutte contre la prostitution.

Les crédits déconcentrés (2,03 millions d'euros en 2014) financeront quant à eux des actions de rencontre, d'accueil et d'accompagnement des personnes, ainsi que des actions de prévention auprès des jeunes.

3. Des indicateurs budgétaires encore insuffisants à mesurer l'efficacité des politiques conduites

Dans ses précédents rapports, votre commission des lois avait regretté le manque d'ambition des indicateurs de performance retenus par le programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes ».

Elle a été partiellement entendue : un renouvellement des objectifs et des indicateurs a été entrepris par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration du présent projet de loi.

Toutefois, sans méconnaître la difficulté liée à l'établissement d'indicateurs chiffrés, reposant sur des critères simples et objectifs, en matière de promotion de l'égalité et de lutte contre la violence, votre commission ne peut que regretter, cette année encore, leur caractère imparfait.

**Présentation des objectifs et des indicateurs
de performance du programme n°137**

Objectif n°1	Contribuer au développement de l'égalité professionnelle et de la négociation collective
Indicateur 1.1	Proportion de dispositifs pour l'égalité femmes - hommes mis en place au sein des branches professionnelles et des entreprises - nombre d'accords de branche : réalisation 2011 : 13,45 ; réalisation 2012 : 15 ; prévision actualisée 2013 : 10 ; cible 2015 : 12 ; - nombre d'accords d'entreprise : réalisation 2011 : 10,8 ; réalisation 2012 : 17,2 ; prévision actualisée 2013 : 10 ; cible 2015 : 12.
Indicateur 1.2	Accompagnement des entreprises <i>Part des crédits du programme n°137 sur la part de l'ensemble des crédits affectés aux expérimentations : réalisation 2011 : non renseigné ; prévision actualisée 2013 : 27% ; cible 2015 : 10%.</i>
Objectif n°2	Améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence
Indicateur 2.1	Taux d'appels traités par la permanence téléphonique nationale de référence - FNSF : réalisation 2011 : 59,67% ; prévision actualisée 2013 : 54% ; cible 2015 : 80% ; - CFCV : réalisation 2011 : 60,82% ; prévision actualisée 2013 : 62% ; cible 2015 : 65%.
Indicateur 2.2	Accompagnement offert par les CIDFF <i>Nombre de personnes reçues individuellement, en moyenne par ETP : réalisation 2011 : 2 429 ; prévision actualisée 2013 : 2 430 ; cible 2015 : 2 430.</i>

Source : projet annuel de performances annexé à la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2014

Ainsi, si la pertinence de l'indicateur 2.1 peut être soulignée, en ce qu'il vise à mesurer la qualité d'un service confié par l'État à deux importantes associations partenaires (voir *infra*), les trois autres indicateurs retenus soulèvent des interrogations :

- s'agissant de l'indicateur 2.2, comment interpréter le nombre de personnes reçues individuellement par chaque juriste travaillant dans un CIDFF ? L'objectif fixé de 2 430 personnes reçues dans l'année (soit plus de 200 personnes par mois, sans compter les congés et absences pour divers motifs) correspond-il à un accompagnement de qualité ou au contraire à un risque de saturation des CIDFF ?

- par ailleurs, si votre commission ne peut que saluer l'objectif tendant à inciter les branches professionnelles et les entreprises à négocier en matière d'égalité femmes - hommes (objectif dont la mise en œuvre est confortée par le projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, en cours d'examen par le Parlement), l'indicateur retenu - le nombre d'accords de branche et d'entreprise conclus chaque année (indicateur 1.1) - est peu lisible. Comment, en particulier, interpréter la diminution de la cible fixée en 2015 par rapport aux réalisations de 2011 et 2012 ?

- enfin, la part des crédits du programme n°137 dans l'ensemble des crédits consacrés aux expérimentations (indicateur 1.2) dépend de la capacité

d'implication des autres acteurs publics (autres ministères, collectivités territoriales, etc.), eux-mêmes confrontés à un certain nombre d'impératifs sur lesquels le ministère des droits des femmes n'a pas nécessairement prise.

A contrario, les représentantes du Mouvement français par le planning familial ont regretté lors de leur audition l'absence d'indicateurs portant sur la lutte contre les stéréotypes sexistes et l'éducation à l'égalité entre les femmes et les hommes.

De même, votre commission des lois continue à appeler de ses vœux des indicateurs portant sur la mise en œuvre des règles relatives à la parité dans la vie politique et la progression du nombre d'élues au niveau local et national, sur le nombre de créations d'entreprises par des femmes ou sur la part d'emplois de direction dans les entreprises et les administrations occupés par des femmes, par exemple.

S'agissant de la lutte contre les violences, il serait pertinent, compte tenu du champ d'action des associations subventionnées, que des indicateurs mesurent, par exemple, la part des victimes prises en charge dans une structure d'hébergement spécialisé, celle des victimes de violences conjugales accompagnées par des professionnels dans les procédures qu'elles engagent ou encore la part des professionnels ayant bénéficié d'une formation à la spécificité des violences conjugales. De tels indicateurs permettraient au Parlement de prendre la mesure des progrès restant à accomplir en la matière.

B. LES EFFETS D'IMPULSION PERMIS PAR LA CRÉATION D'UN MINISTÈRE DE PLEIN EXERCICE DÉDIÉ AUX DROITS DES FEMMES

Sous l'effet de l'action résolue du ministère des droits des femmes, créé en mai 2012 et dont le Premier ministre a confié la responsabilité à Mme Najat Vallaud-Belkacem, l'année 2013 a été marquée par une intense activité institutionnelle et normative dont le champ dépasse largement le cadre du programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes ».

1. Une plus grande visibilité de la politique pour l'égalité dans le paysage institutionnel

Depuis 2010, le **service des droits des femmes**, qui comprend une trentaine d'agents, relève de la direction générale de la cohésion sociale. Au niveau déconcentré, ses équipes comptent 26 déléguées régionales (métropole et outre-mer), secondées par une collaboratrice et un(e) chargé(e) de mission par département. Au total, **189 personnes** en 2013 participent à la mise en œuvre de la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes sur l'ensemble du territoire national.

En 2013, le Gouvernement s'est attaché à renforcer la visibilité institutionnelle de cette politique.

La création du **Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes**, installé par le Premier ministre le 8 janvier 2013, s'est substitué à l'observatoire de la parité et à un certain nombre d'instances (conseil supérieur de l'information sexuelle, commission nationale contre les violences faites aux femmes, commission sur l'image des femmes dans les medias) afin **d'intégrer, dans une structure unique, l'ensemble des thématiques relatives à l'égalité entre femmes et hommes** : lutte contre les violences de genre, contre les stéréotypes sexistes, santé génésique, égal accès aux fonctions publiques et électives, dimension internationale de la lutte pour les droits des femmes, etc. Ce Haut conseil à l'égalité a pour mission d'assurer la **concertation avec la société civile** et **d'animer le débat public** sur l'ensemble de ces thématiques. Il contribue également à **l'évaluation** des politiques publiques. Présidé par notre ancienne collègue députée Danielle Bousquet, il est composé de 71 autres membres dont plusieurs parlementaires. Il a connu depuis son installation une activité soutenue, publiant notamment¹ cinq avis, une étude sur la pratique différenciée du cumul des mandats selon les sexes et sept communications.

Créée par un décret daté du 3 janvier 2013, la **mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)**, dont la responsabilité a été confiée à Mme Ernestine Ronai, s'est quant à elle vue confier un rôle d'animation, d'évaluation et de mise en réseau des politiques locales de lutte contre les violences, afin de permettre d'identifier et le cas échéant de généraliser rapidement des bonnes pratiques. Cette mission interministérielle s'est notamment engagée dans la **mise en place de formations** des acteurs publics et privés intervenant dans la protection des femmes contre les violences. Accédant à une revendication réitérée de la représentation nationale, elle joue le **rôle d'observatoire national des violences faites aux femmes**². Enfin, elle assure également la coordination nationale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, conformément aux obligations découlant de la convention de Varsovie du 16 mai 2005 et de nos engagements communautaires.

2. Une intense activité normative en 2013

La **dimension interministérielle** de la politique conduite par le Gouvernement en matière d'égalité, qui s'est appuyée sur le rétablissement du comité interministériel aux droits des femmes dès septembre 2012, s'est

¹ À la date du 12 septembre 2013.

² L'article 29 de la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences commises au sein des couples demandait notamment la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'instauration d'un tel observatoire.

traduite par une activité normative soutenue qui a placé les questions liées à la parité et à la lutte contre les violences au cœur du débat public en 2013.

Sur le plan législatif, il y a lieu de noter en particulier :

- **la loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France**, qui a notamment adapté le droit français à la directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 relative à la traite des êtres humains, à la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes, signée à Istanbul le 11 mai 2011, ainsi qu'aux principes posés par la Cour européenne des droits de l'homme dans plusieurs arrêts¹ en matière de lutte contre l'esclavage. Cette loi, qui a **élargi la définition de la traite des êtres humains** en droit pénal français, a également créé les crimes de **réduction en esclavage** et **d'exploitation de personnes réduites en esclavage** ainsi que les délits de **travail forcé** et de **réduction en servitude**. Elle a également créé une incrimination pénale spécifique relative aux **mariages forcés**, élargi le champ du **délit d'interruption de la grossesse sans le consentement de l'intéressée**, puni **l'incitation à faire subir à un mineur une mutilation sexuelle** et complété le code de procédure pénale afin de mieux **protéger** les victimes ;

- en outre, un important et ambitieux **projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes**, présenté par le Gouvernement le 3 juillet 2013, a été adopté en première lecture par le Sénat le 17 septembre dernier et devrait être prochainement examiné par l'Assemblée nationale. Il comporte un nombre important de dispositions destinées à créer les conditions d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de la vie civile, politique, économique et sociale. À ce titre, il prévoit notamment de réformer le **complément de libre choix d'activité**, afin d'inciter les pères à y avoir recours, de **compléter les cas d'interdiction de soumissionner à un marché public** afin d'inciter les entreprises à se conformer à leurs obligations en matière d'égalité professionnelle ou encore de faire appliquer plus largement le **principe de parité** inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution.

Sur le plan des violences, le projet de loi tend à renforcer le dispositif de **l'ordonnance de protection**, créé par la loi du 9 juillet 2010, à inciter les magistrats à se prononcer de façon plus systématique sur **l'éviction du conjoint violent** du domicile commun, à généraliser le dispositif du téléphone « **femmes en très grand danger** » ou encore à astreindre les auteurs de violences à suivre des **stages de sensibilisation** à la prévention et à la lutte contre les violences sexistes. Afin de lutter contre les stéréotypes sexistes et faire évoluer les mentalités, il propose également de renforcer les pouvoirs confiés au **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** en la matière ;

¹ Arrêts *Siliadin c. France* du 26 juillet 2005 et *C.N. et V. c. France* du 11 octobre 2012.

- la question de la mise en œuvre du principe de parité a également occupé une place centrale dans les différents textes de **droit électoral** examinés par le Parlement au cours de cette dernière année, notamment la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France et la loi du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs.

Parallèlement à ces travaux, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont pleinement saisis de la question de la situation des personnes prostituées¹. Une proposition de loi tendant à abroger le délit de racolage public de notre collègue Esther Benbassa a été adoptée par le Sénat le 28 mars 2013², tandis que l'Assemblée nationale s'apprête à examiner dans les prochains jours une proposition de loi de M. Bruno Le Roux renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

La question de l'égalité entre les femmes et les hommes a enfin été partie prenante du **renforcement du dialogue social** avec les partenaires sociaux initié avec la conférence sociale de juillet 2012 et s'est déjà déclinée dans trois accords :

- engagement tripartite pour rendre effective l'égalité professionnelle adopté à la suite de la conférence sociale de juillet 2012 ;

- protocole d'accord pour l'égalité professionnelle dans la fonction publique conclu le 8 mars 2013 ;

- accord national interprofessionnel « qualité de vie au travail » conclu le 19 juin 2013.

3. Des documents budgétaires qui ne rendent compte encore qu'imparfaitement de la dimension interministérielle de la politique pour l'égalité

La dimension interministérielle de la politique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes conduit naturellement à déployer sa mise en œuvre entre plusieurs autres programmes du projet de loi de finances pour 2014. Le document de politique transversale (DPT) annexé à ce dernier retrace en principe l'effort global de l'État en faveur de cette politique.

Toutefois, si **31 programmes** sont identifiés comme concourant à cette politique, **seuls 10 d'entre eux** comportent une indication chiffrée des actions spécifiquement mises en œuvre en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹ Voir notamment le rapport d'information consacré à la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées n° 46 (2013-2014) de nos collègues Jean-Pierre Godefroy et Chantal Jouanno, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 8 octobre 2013.

² Le dossier législatif de cette proposition de loi peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp12-003.html>.

Présentation des crédits et des programmes concourant à la politique transversale

Numéro et intitulé du programme		Exécution 2012	LFI 2013	PLF 2014
137	Égalité entre les femmes et les hommes	19 719 843	23 461 478	24 264 396
124	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	10 891 208	10 887 978	17 274 107
141	Enseignement scolaire public du second degré	47 814 525	50 449 448	49 791 475
219	Sport	6 293 821	6 161 408	6 019 534
147	Politique de la ville	97 508 819	96 295 133	94 912 400
204	Prévention sécurité sanitaire et offre de soins	190 000	190 000	190 000
101	Accès au droit et à la justice	2 627 096	2 437 500	2 437 500
107	Administration pénitentiaire	75 124	84 328	84 328
185	Diplomatie culturelle et d'influence	265 572	171 951	171 951
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	4 951 770	5 788 483	5 410 746
Total		190 155 520	195 927 704	200 556 437

Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2014

Au total, l'effort financier réalisé par l'État et susceptible, en l'état des documents budgétaires, de donner lieu à une évaluation chiffrée s'établissant pour 2014 à **un peu plus de 200 millions d'euros**, en progression de 5,46 % par rapport à 2012.

Au titre des programmes budgétaires plus spécifiquement suivis par votre commission des lois, il y a lieu de relever la contribution apportée par le programme n°101 : « accès au droit et à la justice » de la mission « justice ».

En 2012, celui-ci a notamment permis de verser 632 000 euros à 23 CIDFF spécialisés dans le traitement des violences conjugales et intrafamiliales, à neuf associations locales spécialisées dans ce type de violences, ainsi qu'au CNIDFF et à la FNSF. Près de 80 associations locales d'aide aux victimes généralistes ont mis en œuvre des actions pour le soutien des femmes victimes de violences et ont été soutenues par le ministère de la justice pour un montant estimé à 800 000 euros. Financée à 79% par le ministère de la justice, la plate-forme téléphonique « 08 victimes » a par ailleurs reçu en 2012 8 883 appels dont les deux tiers émanaient de femmes. Enfin, depuis 2010, le ministère de la justice contribue à hauteur de 49 000 euros par an au financement du dispositif expérimental de téléphone d'alerte pour les « femmes en très grand danger ».

De son côté, le programme n°107 : « administration pénitentiaire » permet de financer des « programmes de prévention de la récidive » (groupes de parole relatifs au passage à l'acte destinés aux personnes placées sous main de justice, en milieu fermé et en milieu ouvert) mis en place par

les services pénitentiaires d'insertion et de probation à destination des auteurs de violences conjugales. 40 programmes de ce type ont été conduits en 2012.

II. UN ENJEU ESSENTIEL : AIDER LES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES À SORTIR DE LA VIOLENCE

La publication, vendredi 22 novembre 2013, des mesures envisagées par le quatrième plan interministériel triennal de lutte contre les violences faites aux femmes est l'occasion de revenir sur les avancées accomplies en la matière au cours des années récentes, mais également sur les nombreuses lacunes qui subsistent encore, notamment pour aider les victimes à révéler les violences dont elles font l'objet et à trouver le soutien nécessaire pour en sortir durablement.

A. LA « MAIN TENDUE » : L'ENJEU DE LA PREMIÈRE ÉCOUTE

Commises dans le huis-clos du foyer familial, les violences conjugales sont par nature cachées, insidieuses et encore trop souvent tues. À peine une femme victime de violences conjugales sur dix porte plainte, tandis que ce taux chute à 3,5% pour les hommes victimes de mêmes faits¹.

Une étude réalisée en juillet 2011 par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) à partir des résultats de l'enquête de victimation « cadre de vie et sécurité » menée conjointement avec l'INSEE montrait également que moins de 20% des victimes avaient vu un médecin à la suite des actes subis, et que moins d'une sur six déclarait avoir appelé un numéro vert ou rencontré des membres d'une association d'aide aux victimes².

Ces chiffres mettent en évidence le rôle essentiel joué par les plateformes d'écoute téléphoniques en matière d'information, d'écoute et d'orientation des victimes.

1. Le rôle des permanences téléphoniques nationales

Au niveau national, deux plateformes téléphoniques sont gérées par des associations grâce aux subventions allouées par l'État :

- la **Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)** gère depuis juin 1992 le service téléphonique « **Violences Femmes Info : 39.19.** ». Ce numéro, gratuit depuis 2008 sauf pour les appels émanant de certains

¹ Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, rapport 2012, résultats des enquêtes « Cadre de vie et sécurité » INSEE-ONDRP 2007 à 2012.

² « Violences physiques ou sexuelles au sein du ménage », ONDRP, « Repères » n°15, juillet 2011.

opérateurs de téléphonie mobile, a pour objet d'offrir une écoute, des conseils et une orientation aux femmes victimes de violences conjugales, à leur entourage mais également aux professionnels concernés. La plateforme téléphonique répond aux appels de 9h à 22h du lundi au samedi et de 10h à 20h les jours fériés ;

- le **Collectif féministe contre le viol (CFCV)** gère quant à lui, depuis le 8 mars 1986, la permanence téléphonique « **Viols Femmes Informations** » (0 800 05 95 95), qui est un numéro gratuit depuis un poste fixe (pour les appels émanant de la métropole comme de l'outre-mer), ouvert du lundi au vendredi de 10h à 19h. Cette permanence téléphonique est destinée aux femmes victimes de violences sexuelles, à leur entourage et aux professionnels concernés.

Viols Femmes Informations en quelques chiffres :

- près de 7 000 appels reçus chaque année, dont environ 3 800 pour viol ou agression sexuelle ;
- dans la moitié des situations les agresseurs sexuels font partie du cercle familial ;
- 93,6% des victimes qui appellent le 0 800 05 95 95 sont des femmes et des jeunes filles ;
- 15% des viols sont perpétrés avec des coups ou sous la menace d'une arme ;
- 35% des viols sont commis au domicile de la victime ou de l'agresseur ;
- 15% des appels pour viol sont relatifs à des viols conjugaux ;
- dans 62,7% des situations, les agressions relatées par les victimes ont eu lieu quand elles étaient mineures.

Source : Collectif féministe contre le viol

Ces deux associations assurent également des actions de sensibilisation et de formation auprès des professionnels et des acteurs sociaux, ainsi que des actions de communication et de prévention auprès des jeunes et du grand public.

Le programme n°137 fait du taux de réponse de ces permanences téléphoniques l'un des indicateurs de sa performance (voir *supra*). L'examen de celui-ci montre que ces plateformes peinent à répondre à l'ensemble des appels qu'elles reçoivent (voir tableau).

Taux d'appels traités par la plateforme téléphonique nationale de référence

	Réalisation 2011	Réalisation 2012	2013 Prévision actualisée	Prévision 2014	Cible 2015
FNSF (39.19.)	59,67%	56,05%	54%	80%	80%
CFCV (0 800 05 95 95)	60,82%	63%	62%	62%	65%

Source : PAP de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2014

Ceci paraît s'expliquer par deux raisons principales :

- d'une part, par les **difficultés budgétaires** auxquelles sont confrontées les deux associations gestionnaires. Mme Christine Clamens, directrice de la FNSF, a ainsi indiqué à votre rapporteur que de telles difficultés, liées au désengagement progressif de trop nombreux contributeurs - publics mais aussi privés - avaient empêché la plateforme de procéder aux remplacements d'écouteresses absentes et l'avaient contrainte à réduire les heures de présence de ces dernières au cours des mois écoulés. De même, Mme Emmanuelle Piet, présidente du CFCV, a indiqué que la plateforme téléphonique « Viols Femmes Informations », qui est intégralement financée par l'État, n'avait pas vu sa subvention évoluer depuis une dizaine d'années, alors même que ses charges ont augmenté dans l'intervalle ;

- d'autre part, par l'effet très sensible des **campagnes d'information** mises en œuvre à destination du grand public, qui provoquent traditionnellement dans les semaines qui suivent un plus grand nombre d'appels. Une subvention complémentaire de 23 000 euros a par exemple dû être versée en 2012 à la FNSV afin de l'aider à gérer l'afflux des appels consécutifs à la campagne de sensibilisation aux faits de harcèlement sexuel engagée en novembre et décembre 2012¹. Ces campagnes d'information ont un effet notable et participent incontestablement à la révélation des violences.

Au « 39.19. », dans les locaux duquel votre rapporteur s'est rendu, 19 écouteresses, représentant 10,5 ETP, sont chargées d'assurer 78 heures de permanence hebdomadaires. Un appel dure en moyenne une vingtaine de minutes, mais cette durée varie fortement en fonction de l'identité de la personne (victime, proche, professionnel, simple demande d'information, etc.) et des circonstances. Lorsque l'appel émane d'une victime, le travail de l'écouteresse consiste avant tout à la rassurer, à la « dévictimiser » (c'est-à-dire à lui expliquer qu'elle n'est pas responsable des faits qu'elle a subis) puis à rechercher avec elle une solution, au besoin en l'orientant vers l'association d'aide aux victimes la plus proche. Pour ce faire, les écouteresses ont à leur disposition un annuaire recensant près de 1 200 adresses (associations, centres d'hébergement, lieux d'accueil et d'écoute, etc.), dont celles des 65 associations appartenant au réseau de la FNSF. Le travail d'écoute ne répond pas à une grille pré-déterminée ; en revanche, une fiche de « recueil de données » est établie après l'entretien afin d'alimenter l'observatoire de la FNSF. Votre rapporteur a pu mesurer à cette occasion le grand professionnalisme de ces personnels et leur implication pour tenter d'apporter, par une écoute attentive et bienveillante, une première « main tendue » à la victime.

¹ Cette campagne faisait suite à l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

2. Vers un numéro unique pour orienter les femmes victimes de violences

À ces deux numéros nationaux - « 39.19. » et « Viols Femmes Informations » (0 800 05 95 95) - s'ajoutent un certain nombre d'initiatives locales, prises en charge par des associations, ainsi que les numéros généralistes d'information comme le « 08 Victimes ».

Afin de rationaliser ce dispositif et de donner davantage de lisibilité à la politique de prise en charge des femmes victimes de violences, le Gouvernement a décidé en novembre 2012 de **mettre en place un numéro de référence unique** à destination de ces dernières, **en prenant appui sur le « 39.19. »** géré par la FNSF. Ce dernier, aujourd'hui « spécialisé » sur les questions de violences conjugales, aurait ainsi vocation à prendre en charge des appels concernant **l'ensemble des violences commises contre les femmes** (violences sexuelles, violences commises dans le cadre du travail, etc.).

À compter du 1^{er} janvier 2014, ce numéro doit ainsi devenir **gratuit et accessible sept jours sur sept** depuis l'ensemble des téléphones, y compris mobiles. Afin de permettre à la FNSF de faire face à cette surcharge d'activité prévisible, une **dotations supplémentaire de 300 000 euros** lui sera allouée.

Si l'objectif tendant à offrir aux victimes de plus larges possibilités d'écoute doit être salué, les modalités d'articulation de ce nouveau dispositif avec les autres numéros existants et l'action d'autres associations sont encore en cours de définition.

Votre rapporteur a ainsi pu constater au cours de ses auditions les réticences que les perspectives d'élargissement du « 39.19. » suscitaient de la part de plusieurs autres associations. Ces dernières mettent en effet en avant le caractère spécifique de certaines violences, qui peut justifier l'existence d'un numéro spécialement dédié dispensant la victime, en début d'appel, de préciser la nature des actes subis ; tel est notamment le cas en matière de viol et d'agressions sexuelles, que les victimes ont encore trop souvent du mal à nommer. Mme Marilyn Baldeck, présidente de l'AVFT, a également insisté sur le besoin de former les écoutantes à la question spécifique du harcèlement au travail.

En tout état de cause, le projet retenu par le Gouvernement ne consiste pas à faire du « 39.19. » le seul numéro d'appel en matière de violences faites aux femmes, mais d'en faire une « porte d'entrée » en matière d'écoute, à charge le cas échéant pour l'écoutante, après un premier état des lieux, de basculer l'appel vers une autre plateforme spécialisée ou vers une association susceptible de la prendre en charge de façon plus adaptée.

Des protocoles doivent être définis dans les semaines à venir afin d'articuler au mieux les actions et les responsabilités de chacun.

Au regard de l'importance que revêt cette première écoute dans la prise en charge des victimes, votre rapporteur souhaite qu'un bilan du nouveau dispositif soit rapidement établi par le ministère des droits des femmes et que la FNSF soit mise en mesure, au besoin par une revalorisation de sa subvention, de faire face à la surcharge d'activité que cet élargissement, combiné avec le lancement d'une nouvelle campagne d'information sur les violences faites aux femmes, va sans aucun doute représenter.

B. DES PROGRÈS À SOULIGNER DANS LE RECUEIL DES PLAINTES

Pendant trop longtemps, les femmes victimes de violences n'ont pu trouver auprès des forces de police et de gendarmerie, faute d'écoute, l'aide dont elles avaient besoin.

De l'avis de l'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur, tel n'est plus le cas aujourd'hui, grâce aux importants progrès réalisés par le ministère de l'intérieur pour mieux prendre en charge les victimes de violences.

1. Une meilleure prise en compte de la victime dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie

Depuis plusieurs années, le ministère de l'intérieur s'est engagé dans une démarche visant à mieux prendre en compte les violences commises à l'encontre des femmes, grâce à un important travail de **formation** et de **spécialisation** de certains de ses personnels ainsi que par la formalisation de **partenariats** avec certaines associations.

Du côté de la **police nationale**, cet effort se matérialise ainsi par :

- la présence de **travailleurs sociaux** dans certains commissariats de police (104 intervenants sociaux pour la direction centrale de la sécurité publique dont 27 mutualisés avec la gendarmerie et 42 psychologues au 31 décembre 2012) ;

- le développement de partenariats avec des **associations**, relevant notamment de l'INAVEM, qui se traduit par la tenue de permanences dans 126 circonscriptions de police au 1^{er} juillet 2013¹ ;

- l'existence, depuis 2009, de **brigades de protection de la famille** au sein de chaque département (213 brigades pour la DCSP et 84 pour la préfecture de police au 31 décembre 2012). Les petites circonscriptions de sécurité publique disposent quant à elles de référents locaux affectés au sein des brigades de sûreté urbaine. L'ensemble de ce dispositif représente 1 174 fonctionnaires pour la DCSP et 352 pour la préfecture de police.

¹ 117 sont affiliées à l'INAVEM, 18 au CNIDFF, 4 à la FNSF. S'y ajoutent 16 autres associations, ce qui porte à 155 le nombre de permanences d'associations au total.

Du côté de la **gendarmerie nationale**, des structures et des moyens ont également été spécifiquement dédiés à la problématique des violences faites aux femmes :

- 103 **officiers prévention - partenariat**, adjoints aux commandants de groupement de gendarmerie départementale, sont en charge des fonctions de correspondants départementaux de « lutte contre les violences intrafamiliales » ;

- dans chaque département, une brigade de protection de la famille a été créée et 1 800 référents « aînés - violences intrafamiliales » y ont été affectés ;

- 82 **travailleurs sociaux**, installés dans le cadre de partenariats avec des collectivités territoriales et des associations d'aide aux victimes, sont par ailleurs chargés d'accompagner les familles en difficulté signalées par les gendarmes à la suite d'une intervention. Le bilan d'activité de ces intervenants sociaux met en évidence une très forte proportion de femmes parmi les personnes prises en charge ;

- enfin, comme pour la police nationale, certaines associations d'aide aux victimes assurent des **permanences** en brigade au sein de 33 groupements de gendarmerie départementale.

Ce travail partenarial des forces de police et de gendarmerie avec les travailleurs sociaux et les associations d'aide aux victimes présente un intérêt réel que ces dernières ont souligné.

Dans le cadre du quatrième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes, le Gouvernement prévoit d'intensifier ce dispositif. Il s'est notamment fixé pour objectif **un doublement du nombre d'intervenants sociaux présents dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie d'ici 2017** (soit, à terme, **350 intervenants sociaux**). Ce déploiement sera financé pour partie par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

2. De la main courante au dépôt de plainte plus systématique

Parallèlement à cette amélioration de la prise en compte et de l'accompagnement des femmes victimes de violence dans les locaux de police ou de gendarmerie, et afin d'améliorer le taux de révélations auprès des services d'enquête, un travail interministériel a été entrepris sur la question du traitement des mains courantes et des procès-verbaux de renseignement judiciaire.

Le Guide de l'action publique, publié en novembre 2011 par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, a invité les parquets à donner des instructions aux services de police et de gendarmerie afin de **proscrire la réalisation de ces mains courantes ou procès-verbaux de renseignement judiciaire** en matière de violences conjugales. Ainsi, lorsqu'une personne se déclarant victime de telles

violences se présente dans les services d'enquête, elle doit désormais **être entendue prioritairement dans le cadre d'une plainte**, ouvrant ainsi la voie à d'éventuelles poursuites pénales. Si elle n'y est pas prête, elle doit être informée sur ses droits et, le cas échéant, orientée vers une association ou une structure susceptible de la prendre en charge.

Lors de son audition par votre commission le 12 novembre dernier, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, a confirmé que de nouvelles instructions avaient été données aux parquets afin que chaque plainte fasse l'objet d'une instruction¹.

Un protocole, établi conjointement par les ministères de la justice, de l'intérieur et des droits des femmes, a ainsi été adressé aux préfets et aux parquets afin d'encadrer le dépôt des mains courantes en cas de violences faites aux femmes. Ce document réaffirme le **principe de la plainte** et limite le recours aux mains courantes aux seuls cas de refus répétés de la victime et en l'absence de gravité des faits. Il vise par ailleurs à rendre systématique une **visite différée** au domicile de la victime lorsque le dépôt de la main courante est consécutif à une première alerte des forces de l'ordre. Enfin, il prévoit **un contrôle régulier de ces mains courantes par les parquets**. À cette fin, une circulaire du ministère de la justice doit être prochainement adressée à ces derniers afin d'harmoniser les pratiques en matière de recueil et d'exploitation de ces mains courantes.

Parallèlement, face aux difficultés que soulève trop souvent l'insuffisance de preuves matérielles pour étayer les procédures judiciaires, le Gouvernement a annoncé, dans le cadre du nouveau plan interministériel, le lancement d'une expérimentation destinée à permettre aux victimes de viol d'accéder plus rapidement aux urgences médicales afin de constater les violences subies. Un « kit de constatation en urgence », inspiré de l'expérience américaine, est également en préparation et sera expérimenté dans plusieurs services d'accueil des urgences.

C. DES MAGISTRATS ET DES PROFESSIONNELS DE SANTÉ TOUJOURS INSUFFISAMMENT SENSIBILISÉS À LA PROBLÉMATIQUE DES VIOLENCES CONJUGALES

Si la plupart des personnes entendues par votre rapporteur au cours de ses auditions et déplacements ont souligné les progrès réalisés par les forces de police et de gendarmerie pour mieux accueillir les femmes victimes de violences, leur jugement demeure en revanche sévère s'agissant en particulier des professionnels de justice et de santé.

¹ Le compte-rendu de cette audition peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131111/lois.html>.

Comme votre commission des lois a maintes fois eu l'occasion de le souligner¹, l'une des lacunes les plus manifestes de notre dispositif de détection et de répression des violences commises contre les femmes a trait à la méconnaissance encore très large, par les professionnels concernés, des ressorts de la violence conjugale, qui se manifeste, avant les violences physiques, par l'imposition à la victime de violences psychologiques souvent désignées sous l'appellation « *d'emprise* ».

Désormais bien analysé et répondant à un schéma stéréotypé, ce phénomène désigne le processus par lequel un auteur adopte progressivement et de façon insidieuse un ensemble de comportements (contrôle financier de la victime, dénigrement systématique, isolement imposé, menaces, etc.) qui conduisent à isoler la victime et à la priver de son libre-arbitre et de toute vie sociale, professionnelle, amicale ou familiale. Confrontée au quotidien à une multitude d'attitudes apparemment contradictoires, la victime se retrouve en état de sidération, incapable de réagir lorsque, souvent à l'occasion d'une première grossesse, les violences physiques succèdent à ces violences psychologiques. La relation de couple disparaît au profit d'une relation de domination, accompagnée d'un sentiment de toute-puissance de l'auteur.

Cette année encore, votre rapporteur a reçu maints témoignages de femmes peinant à s'extraire de telles situations et à échapper au harcèlement incessant de leur conjoint ou compagnon.

Pourtant, ce phénomène demeure largement méconnu de la plupart des professionnels appelés à intervenir pour prévenir les violences faites aux femmes, et les efforts entrepris à ce jour en matière de formation sont largement en-deçà de l'enjeu posé par la nécessité d'y mettre un terme.

Sur le plan judiciaire, cette méconnaissance se traduit par des **réponses inappropriées** ainsi que par une **insuffisante circulation de l'information entre les magistrats** :

- ainsi, la mise en œuvre de **l'ordonnance de protection**, créée par la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences commises au sein des couples, est toujours très inégale sur l'ensemble du territoire et dépend encore trop largement de l'implication personnelle de certains chefs de juridiction. À l'inverse, certains parquets ont encore recours à la médiation pénale en matière de violences conjugales, à rebours de la volonté exprimée par le législateur dans cette loi du 9 juillet 2010 et des instructions précises détaillées par la circulaire d'application du 3 août 2010² ;

¹ Voir notamment récemment le rapport précité de notre collègue Virginie Klès, rapporteur pour votre commission des lois du projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes en cours d'examen par le Parlement, pages 27-28.

² Cette loi avait notamment posé le principe de non-présomption de la victime à une médiation pénale lorsqu'elle a saisi le juge aux affaires familiales d'une demande d'ordonnance de protection.

- il ressort également des témoignages reçus par votre rapporteur que les **juges aux affaires familiales** ne sont toujours pas suffisamment formés à la détection des violences, alors que leur rôle en matière de signalement au parquet et, le cas échéant, au juge des enfants devrait être essentiel.

Du côté des personnels de santé, le manque de formation est tout aussi criant. Comme l'a relevé Mme Annie Guilberte, directrice générale du CNIDFF, les violences conjugales demeurent **un tabou** chez certains professionnels de santé qui ne prennent toujours pas la peine, en présence de signes manifestes de violence, d'interroger la patiente sur l'origine de ces derniers.

Cela est d'autant plus regrettable que le législateur a accordé aux médecins le **droit de signaler des faits de violences au procureur de la République** sans être contraint par le respect du secret médical (article 226-14 du code pénal).

L'insuffisante formation des professionnels de santé se traduit également par une **insuffisante prise en compte du préjudice psychologique** subi par la victime, alors même que les violences morales constituent sans doute la part la plus lourde et la plus destructrice des violences conjugales. À cet égard, il est particulièrement regrettable que toutes les unités médico-judiciaires ne soient pas dotées de médecins psychiatres à même de constater de telles violences et que de nombreux médecins omettent toujours d'en tenir compte dans la rédaction de certificats médicaux.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur tient à saluer la mise en place par la MIPROF en 2013 d'un **plan de formation** destiné à l'ensemble des professionnels et dont la mise en œuvre en 2014 sera spécifiquement axée sur les professionnels de santé.

Cet effort mérite d'être soutenu et rapidement élargi à l'ensemble des professionnels appelés par leurs fonctions à détecter des faits de violence.

L'annonce par le Gouvernement, dans le cadre du quatrième plan interministériel présenté le 22 novembre 2013, d'un **protocole national adressé aux agences régionales de santé** afin de renforcer les liens entre services de santé, de police et de justice, ne peut que contribuer à faire - enfin - de la question de la prise en charge des victimes de violences conjugales un véritable sujet de santé publique. Votre commission sera particulièrement vigilante sur les efforts réels accomplis en la matière.

D. MIEUX ACCOMPAGNER LES FEMMES DANS LA SORTIE DES VIOLENCES : LA QUESTION DE L'HÉBERGEMENT

1. Des possibilités d'éviction du conjoint violent du domicile commun insuffisamment exploitées

La perspective de ne pas disposer d'un logement sûr pour elle et ses enfants constitue très souvent un frein dissuadant la victime de solliciter la protection des autorités.

Pour cette raison, notre droit permet d'évincer le conjoint violent du domicile conjugal, cette mesure pouvant être ordonnée dans un cadre civil par le juge aux affaires familiales statuant en amont de la procédure de divorce, ou dans le cadre d'une procédure pénale.

Pourtant, malgré des instructions réitérées aux parquets, les informations les plus récentes communiquées par le Gouvernement montrent que le nombre de mesures d'éviction, s'il a augmenté entre 2006 et 2010, a **significativement régressé** depuis. La part des affaires pour lesquelles une mesure d'interdiction du domicile du conjoint violent pouvait être prononcée dans un cadre pénal est ainsi passée de 10% en 2006, 17,8% en 2009, 19,3% en 2010, puis 13,7% en 2011, **5,9% en 2012** et **5,8% en 2013**.

Le projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, en cours d'examen par le Parlement, prévoit d'inciter plus largement les magistrats à prononcer cette mesure.

En tout état de cause, votre commission des lois souhaiterait qu'un recensement des raisons conduisant les magistrats à ne plus la prononcer que marginalement soit rapidement établi par le ministère de la justice.

2. L'engagement du Gouvernement en faveur de la création de places d'hébergement d'urgence destinées aux femmes victimes de violences

Lorsque la victime ne peut trouver dans son environnement social ou familial immédiat une solution d'hébergement pour elle et ses enfants, il est de la responsabilité des pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires pour la protéger.

À l'heure actuelle, une centaine de structures spécialisées offrent une capacité d'environ 3 000 places d'hébergement à destination des femmes victimes. Ces données reposent toutefois sur un recensement datant de plusieurs années et devraient être prochainement actualisées.

Cette offre d'hébergement paraît en tout état de cause très largement inférieure aux besoins, particulièrement en région parisienne, comme l'ont notamment indiqué à votre rapporteur les responsables du centre Flora Tristan lors de sa visite. De façon encore trop fréquente, les victimes de

violences conjugales sont orientées vers un hébergement généraliste qui ne permet pas de leur offrir un accompagnement social, administratif et juridique adapté à leur situation.

Ainsi, dans le centre d'accueil d'urgence que votre rapporteur a visité, les femmes victimes sont accueillies avec leurs enfants pendant quinze jours, le temps d'être mises en sécurité, de faire le point sur leur situation et de rechercher une solution. Ce centre accueille en urgence des femmes de tous milieux, mais ne bénéficiant souvent d'aucun soutien amical ou familial. À l'issue de cette période de quinze jours, il n'est malheureusement pas rare que les victimes ne se voient pas proposer d'autre solution qu'un hébergement d'urgence généraliste...

Afin de remédier à cette lacune, le comité interministériel aux droits des femmes, lors de sa réunion du 30 novembre 2012, a décidé qu'un tiers des 5 000 créations ou pérennisations de places d'hébergement d'urgence programmées seraient à l'avenir dédiées à l'hébergement des femmes victimes de violence.

Cet engagement a été réitéré dans le quatrième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes, à travers **la création d'ici 2017 de 1 650 solutions d'hébergement nouvelles.**

Comme votre rapporteur l'a précédemment indiqué, il serait souhaitable que la réalisation de cet objectif fasse désormais l'objet d'un suivi précis dans le cadre de l'élaboration des documents budgétaires relatifs à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes » de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2014.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des droits des femmes

M. Jérôme Teillard, directeur adjoint du cabinet de la ministre

Direction générale de la cohésion sociale

Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale

Mme Emmanuelle Latour, adjointe à la cheffe de service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)

Mme Ernestine Ronai

Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles

Mme Annie Guilberteau, directrice générale

Fédération nationale solidarité femmes

Mme Christine Clamens, directrice

Mme Françoise Brié, vice-présidente

Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)

Mme Marilyn Baldeck

Mouvement français pour le planning familial

Mme Marie-Pierre Martinet, secrétaire générale

Mme Véronique Séhier, co-présidente

Collectif féministe contre le viol

Docteur Emmanuelle Piet, présidente

LISTE DES DÉPLACEMENTS

- Jeudi 31 octobre 2013

- Visite des locaux du « 39.19. »

- Mercredi 13 novembre 2013

- Visite du centre d'hébergement et de réinsertion sociale
Flora Tristan (Hauts-de-Seine)