

N° 354

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1)
sur l'*utilisation* des *crédits d'intervention* en faveur des *droits des femmes*,

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
I. LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ : UN SERVICE FRAGILE	6
A. UNE HISTOIRE INSTITUTIONNELLE MOUVEMENTÉE.....	6
B. UNE ADMINISTRATION « SANS MÉMOIRE ».....	7
1. <i>Les effectifs du service des droits des femmes et de l'égalité</i>	7
2. <i>Une gestion des ressources humaines qui fragilise le service</i>	8
II. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES : DES CONDITIONS DE BUDGÉTISATION INCERTAINES	2
A. DES DÉPENSES FLUCTUANTES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES.....	2
1. <i>L'évolution des dépenses</i>	2
2. <i>Une absence d'évaluation des besoins</i>	5
B. DES TAUX DE CONSOMMATION ARTIFICIELLEMENT GONFLÉS.....	5
III. LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS : DES DÉFICIENCES NOMBREUSES	8
A. LE NOMBRE D'ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES : UNE DONNÉE INCONNUE	8
B. UNE PROCÉDURE DE GESTION TECHNOCRATIQUE ET LOURDE.....	9
C. DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION PERFECTIBLES.....	13
1. <i>L'évaluation de la dépense : une préoccupation encore lointaine</i>	13
2. <i>Des interrogations sur la pertinence des subventions</i>	14
a) <i>La distinction entre les associations partenaires et les autres associations</i>	15
b) <i>Des subventions qui viennent en aide au fonctionnement des associations</i>	15
c) <i>Un objet de financement parfois problématique</i>	16
CONCLUSION	18
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXES	25

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Lors de l'examen du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité pour 2003, le Sénat avait adopté un amendement réduisant, notamment, de 1,241 million d'euros les crédits du chapitre 43-02 consacrés aux interventions en faveur des droits des femmes, soit 6,9 % des dotations de ce chapitre pour 2003.

Il s'agissait d'une contribution, parmi d'autres, à la politique définie par la commission des finances du Sénat afin de réaliser un effort sur les dépenses, après que le gouvernement eut annoncé une réduction de 700 millions d'euros du montant prévu des recettes. Il convient de rappeler que, à la même époque, le projet de loi de finances rectificative pour 2002 proposait d'annuler 3 millions d'euros sur ce chapitre 43-02, soit 19,2 % de ses dotations pour 2002. La commission mixte paritaire, réunie pour examiner le projet de loi de finances pour 2003, a pourtant décidé de revenir sur ce vote. Or, 20 % de ces crédits ont été « gelés » le 3 février 2003, ce qui représente 3,6 millions d'euros.

L'intérêt particulier porté à la sauvegarde de l'intégralité de ces crédits a conduit votre rapporteur spécial à entreprendre un contrôle de leur utilisation. L'intention doit être bien comprise : il ne s'agit pas de manifester une quelconque suspicion, encore moins une désapprobation de la politique conduite grâce à ces crédits. **Au contraire ! C'est parce que la cause qu'ils servent – la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la parité – est particulièrement importante qu'ils doivent être utilisés au mieux.**

Votre rapporteur spécial a adressé aux ministres compétents¹ un questionnaire dès le mois de janvier 2003. Leurs réponses sont d'une grande qualité, et les nombreux documents qu'ils ont communiqués sont très complets (relevé de décisions de comité interministériel, textes de quatre communications en Conseil des ministres, rapports d'activités du ministère, notes et documents de travail internes...). Il a d'autre part rencontré Mme Nicole Ameline, ministre déléguée à la parité et à l'égalité

¹ M. François Fillon, ministre, chargé des affaires sociales, du travail et de la solidarité, et Mme Nicole Ameline, ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle auprès de ce dernier.

professionnelle, M. Bernard Pomel, directeur de cabinet de la ministre, et Mme Brigitte Grézy, chef du service des droits des femmes et de l'égalité.

Les crédits alloués aux droits des femmes ont déjà été examinés par le passé. Ils ont fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes¹, maintenant ancien puisqu'il date de juillet 1991, qui portait sur les exercices 1985 à 1989, et d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de mars 1992, relatif au suivi de l'activité des services extérieurs du secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne.

Les conclusions de ces deux contrôles, extrêmement proches, étaient assez sévères, et il a paru intéressant à votre rapporteur spécial d'observer les évolutions intervenues depuis lors sur les points « faisant problème ». **Or, l'une des conclusions de ce rapport est précisément que, une douzaine d'années plus tard, certaines critiques formulées par la Cour des comptes restent d'actualité !**

**Le rapport de la Cour des comptes de 1991 :
certaines conclusions demeurent d'actualité**

Si le rapport de la Cour des comptes est relativement ancien, certaines de ses conclusions restent – malheureusement ! – d'actualité. Il relevait ainsi :

- que le service des droits des femmes et de l'égalité était une administration « sans mémoire » fragilisée par la rotation des personnels ;
- l'insuffisance du suivi des crédits du chapitre 43-02 ;
- l'opportunité d'évaluer l'impact des campagnes d'information ;
- le caractère contestable du versement de subventions à certaines associations : la Cour des comptes notait en particulier « *le laxisme et la désinvolture dans l'octroi de subventions* » et « *la totale absence de contrôle sur le résultat des actions subventionnées et leur impact réel* ».

Le présent rapport d'information rend compte des trois observations principales de votre rapporteur spécial qui, s'il n'a pas constaté de grave irrégularité dans l'utilisation des crédits alloués aux interventions en faveur des droits des femmes, n'en considère pas moins cette **utilisation** comme **perfectible sur plusieurs points**.

¹ Cour des comptes, deuxième chambre, MM. Jean Fries et Jean Ratier, « Rapport à fin de décision sur la comptabilité administrative des services généraux du Premier ministre ; chapitre 43-02, droit des femmes, "Promotion, formation et informations relatives aux droits des femmes" ; exercices 1985 à 1989 ».

I. LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ : UN SERVICE FRAGILE

A. UNE HISTOIRE INSTITUTIONNELLE MOUVEMENTÉE

Le droit des femmes a connu une histoire institutionnelle relativement mouvementée, qui « *a souvent perturbé la tâche de ses gestionnaires* », selon l'expression de la Cour des comptes.

De 1974, date de la création du premier secrétariat d'Etat à la condition féminine, **à 1986**, les différents secrétariats d'Etat, ministères délégués et délégations en charge des droits des femmes furent **rattachés aux services du Premier ministre**.

En 1986, la délégation à la condition féminine fut **rattachée au ministre des affaires sociales et de l'emploi, jusqu'en 1988**. A cette date fut créé un secrétariat d'Etat aux droits des femmes, une nouvelle fois rattaché aux services du Premier ministre, pendant trois ans.

Depuis 1991, les crédits afférents aux droits des femmes, retracés au chapitre 43-02, sont inscrits au budget des affaires sociales. Ils dépendent actuellement du ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle et sont gérés par le service des droits des femmes et de l'égalité.

**Le chapitre 43-02 : les crédits relatifs aux interventions
en faveur des droits des femmes**

Le chapitre 43-02 du fascicule santé, famille, personnes handicapées et solidarité retrace les crédits relatifs aux interventions en faveur des droits des femmes.

Ceux-ci sont, depuis 1998, répartis en deux articles :

- article 10 : droits des femmes : dépenses non déconcentrées
- article 20 : droits des femmes : dépenses déconcentrées

L'article 10 regroupe les aides aux associations ou organismes à vocation nationale ou participant à l'élaboration, l'évaluation ou la mise en oeuvre d'une politique d'intérêt national.

Entrent notamment dans ce cadre : le centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF), les structures nationales d'accueil téléphone « femmes battues » et « viol », la dotation au fonds de garantie pour la création d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF).

L'article 20 regroupe les dépenses au profit des centres d'information sur les droits des femmes (CIDF), le soutien aux structures d'accueil, d'écoute et de suivi des femmes victimes de violences, le financement des bureaux régionaux de ressources juridiques internationales (BRRJI), le financement de la formation des femmes relais, les interventions relatives à l'emploi, la formation et l'égalité professionnelle.

B. UNE ADMINISTRATION « SANS MÉMOIRE »

1. Les effectifs du service des droits des femmes et de l'égalité

Pour remplir sa mission, le service des droits des femmes et de l'égalité dispose d'effectifs répartis entre un service central et un réseau déconcentré. Ce dernier comprend 26 déléguées régionales et 75 postes de chargés de mission départementaux et de correspondants. Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs du service de 1998 à 2002.

**Effectifs réels du service des droits des femmes et de l'égalité
de 1998 à 2002**

	1998	1999	2000	2001	2002
Service central	51	52	51	46	52
Services déconcentrés	144	144	141	165	170
Total	195	196	192	211	222

Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle – Service des droits des femmes et de l'égalité

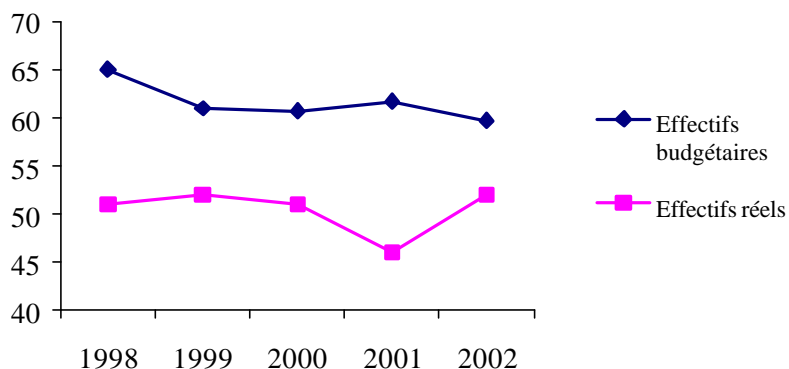
2. Une gestion des ressources humaines qui fragilise le service

La gestion des ressources humaines contribue à fragiliser le service et nuit, par conséquent, au suivi efficace des crédits du chapitre 43-02. Ce fait n'est pas nouveau : la Cour des comptes l'avait déjà relevé dans son rapport de 1991. Mais peu de progrès ont été réalisés en douze ans.

D'une part, les vacances de postes sont très importantes. Elles s'établissent ainsi, pour le seul service central, à 12,9 % en 2002, après avoir connu des taux considérables (21,5 % en 1998 puis 25,5 % en 2001). Les données relatives aux services déconcentrés sont malheureusement indisponibles, leurs effectifs budgétaires n'ayant été définis qu'à partir l'exercice 2003.

Le graphique suivant retrace l'évolution de ces vacances de postes pour le service central de 1998 à 2002. On observe en 2002 un rapprochement entre les effectifs réels et les effectifs budgétaires, après des écarts très importants.

**Effectifs du service des droits des femmes et de l'égalité
de 1998 à 2002
(service central)**

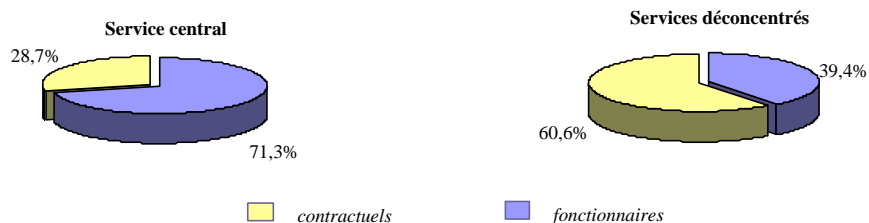


Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle – Service des droits des femmes et de l'égalité

D'autre part, la rotation des personnels est extrêmement rapide. Sur la période 1999-2002, elle a été supérieure à 30 % pour les déléguées régionales et s'est élevée à 52 % pour les chargés de mission départementaux et correspondants. Cette situation explique en partie le fait que le service des droits des femmes et de l'égalité est une « **administration sans mémoire** ».

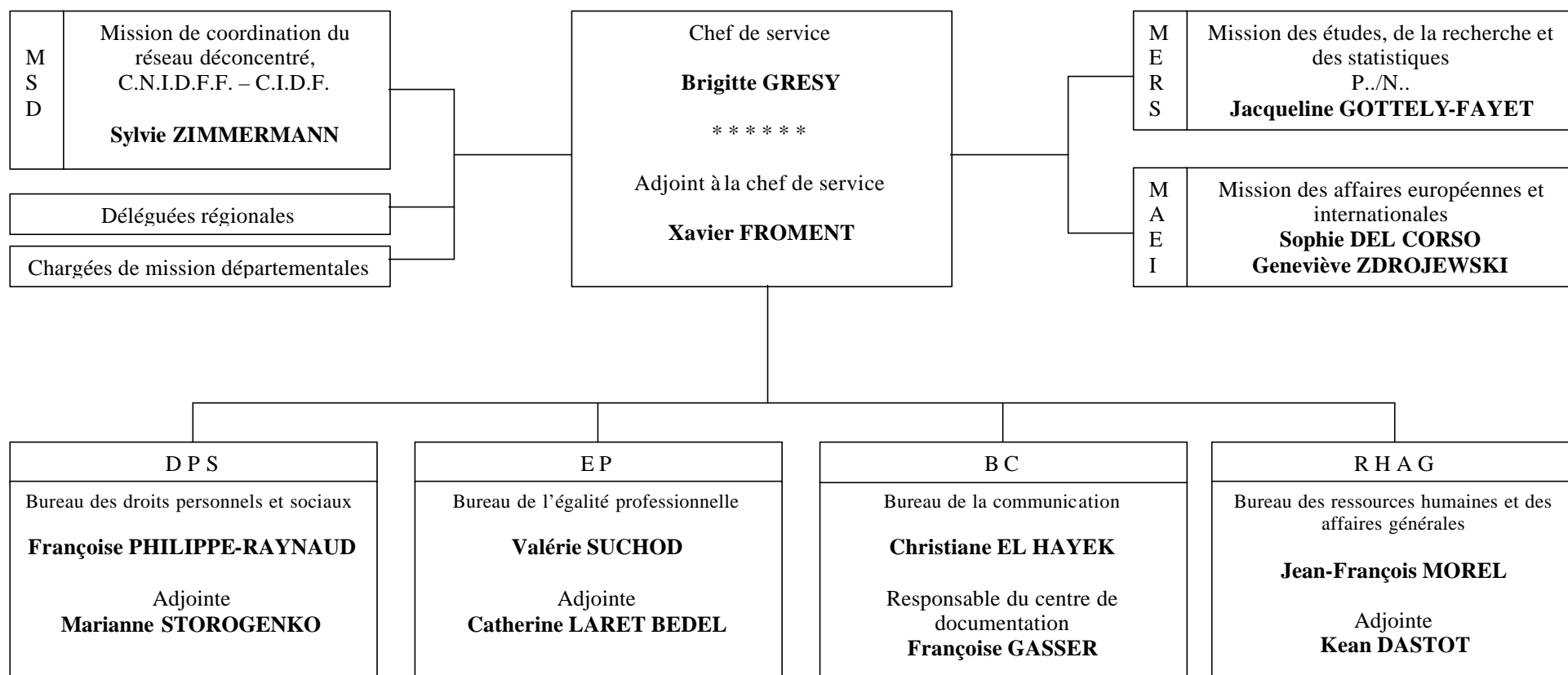
Enfin, ainsi que le montrent les graphiques suivants, il convient de noter **l'importance des contractuels**, qui représentaient 28,7 % des effectifs du service central en 2002 (mais 50 % en 1998) et 60,6 % de ceux du réseau déconcentré. L'organigramme du service des droits des femmes et de l'égalité est présenté à la suite des graphiques.

**Part des fonctionnaires et des contractuels
parmi les effectifs du service des droits des femmes
et de l'égalité de 1998 à 2002 (service central + services déconcentrés)**



Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle - Service des droits des femmes et de l'égalité

Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité
Service des droits des femmes et de l'égalité



II. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES : DES CONDITIONS DE BUDGÉTISATION INCERTAINES

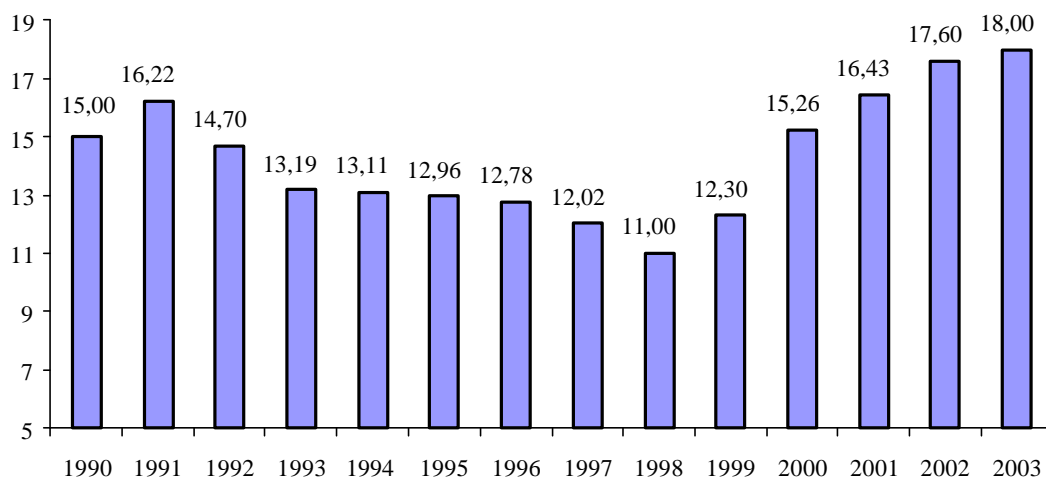
A. DES DÉPENSES FLUCTUANTES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

1. L'évolution des dépenses

De 1991 à 1998, les dépenses en faveur des droits des femmes ont constamment diminué, pour progresser ensuite fortement en 1999 (+ 11,8 %), plus encore en 2000 (+ 24,1 %) et de façon sensible en 2001 et 2002 (plus de 7 % à chaque fois). Toutefois, en 2001, elles n'ont fait que rattraper leur niveau de 1991, avec plus de 16 millions d'euros. **Elles atteignent leur point le plus haut en 2003, avec 18 millions d'euros (+ 2,3 %)**, ainsi que le montre le graphique suivant :

Crédits d'intervention en faveur des droits des femmes
Dotations LFI

(en millions d'euros)



Ces crédits supplémentaires vont au financement d'actions de lutte contre les violences faites aux femmes, à hauteur de 234.200 euros, et à la promotion professionnelle des femmes, pour un même montant.

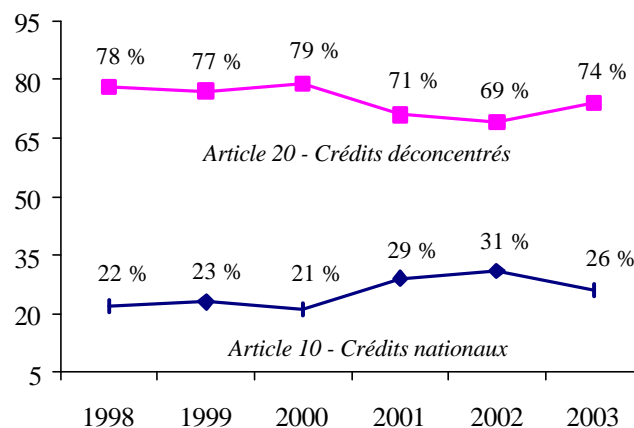
Il convient de compléter ces crédits budgétaires par les crédits en provenance d'autres ministères et des crédits européens. En 2002, le total des moyens consacrés aux droits des femmes s'élevait ainsi à près de 71 millions

d'euros, dont 66,70 millions d'euros (environ 94 %) provenaient de crédits budgétaires. Pour 2003, 58,24 millions d'euros sont prévus, soit une diminution de 18,0 %, dont 56,98 millions d'euros en provenance du budget général (- 14,6 %) et 1,25 million d'euros en provenance de fonds européens (- 70,8 %)¹.

Les crédits de l'article 10 représentent en moyenne le quart des crédits du chapitre, tandis que les dépenses déconcentrées, regroupées sur l'article 20, en représentent les trois quarts. Les dépenses déconcentrées s'élèvent en 2003 à 13,3 millions d'euros, et celles non déconcentrées se maintiennent à 4,69 millions d'euros. Au total, les dépenses déconcentrées représentent 73,9 % du total des crédits. Il convient toutefois de noter que cette répartition n'est définitivement arrêtée qu'après le vote de la loi de finances, par le chef du service des droits des femmes et de l'égalité.

Le graphique suivant retrace l'évolution de la répartition des dotations inscrites en loi de finances initiale entre ces deux articles :

**Répartition en LFI des dotations du chapitre 43-02
entre ses deux articles (1998-2003)**

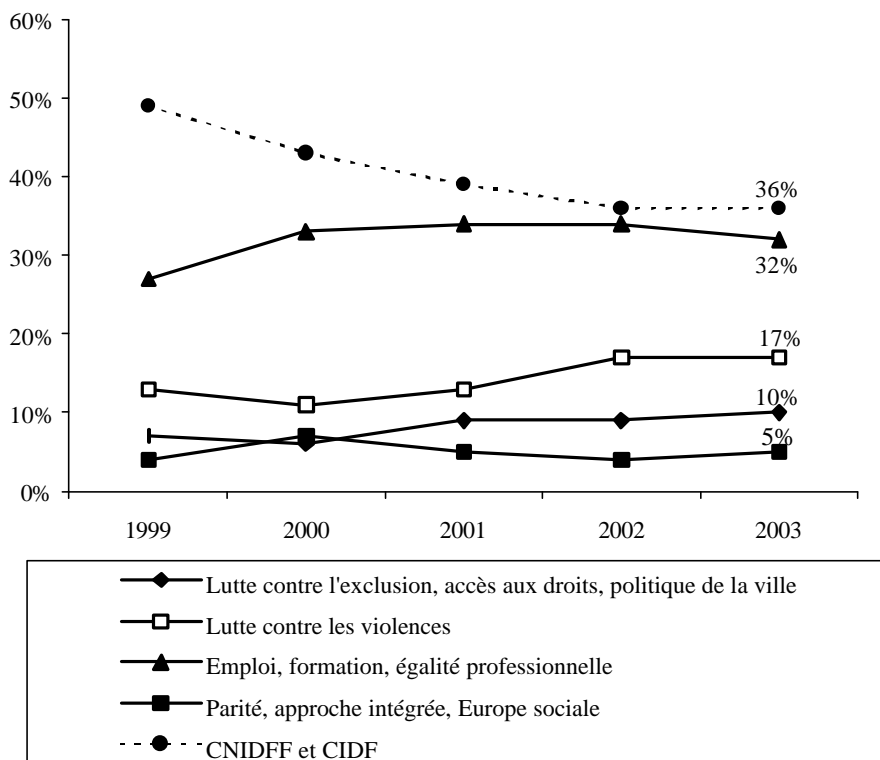


Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle - Service des droits des femmes et de l'égalité

¹ Source : projet de loi de finances pour 2003, jaune « états des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes ».

Chaque article est « découpé » en plusieurs pôles de dépenses d'intervention – lutte contre l'exclusion, accès aux droits, politique de la ville ; lutte contre les violences ; emploi, formation et égalité professionnelle ; parité, approche intégrée et Europe sociale ; subventions au CNIDFF¹ et aux CIDF² – selon le schéma suivant :

Répartition en LFI des dotations du chapitre 43-02 en 5 pôles de dépenses d'intervention (1999-2003)



Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle – Service des droits des femmes et de l'égalité

Au total, 70 % des crédits inscrits sur le chapitre 43-02 constituent des subventions versées à des associations.

¹ Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles.

² Centres d'information sur les droits des femmes.

2. Une absence d'évaluation des besoins

Lorsque l'on délaisse l'aspect quantitatif pour aborder l'aspect qualitatif, on s'aperçoit que **les besoins ne font pas l'objet d'une évaluation systématique**.

Interrogé sur les critères permettant de déterminer le niveau global des crédits inscrits au chapitre 43-02, le service a indiqué que « *le niveau global des crédits s'inscrit dans le cadre des orientations politiques définies par le gouvernement* », ce qui, s'agissant de fonds publics, est rassurant...

Mais on doit constater l'absence réelle d'évaluation des besoins : « *le niveau des crédits est déterminé notamment en fonction des moyens financiers qui semblent réellement nécessaires¹ à la réussite d'une action. La concentration des moyens permet en effet de soutenir efficacement une action dont la réussite risquerait d'être compromise par un financement trop faiblement estimé* ».

Les reports de crédits conséquents laissent supposer que cela ne doit pas être le cas.

B. DES TAUX DE CONSOMMATION ARTIFICIELLEMENT GONFLÉS

Selon le ministère, les crédits inscrits en loi de finances initiale sont consommés intégralement chaque année.

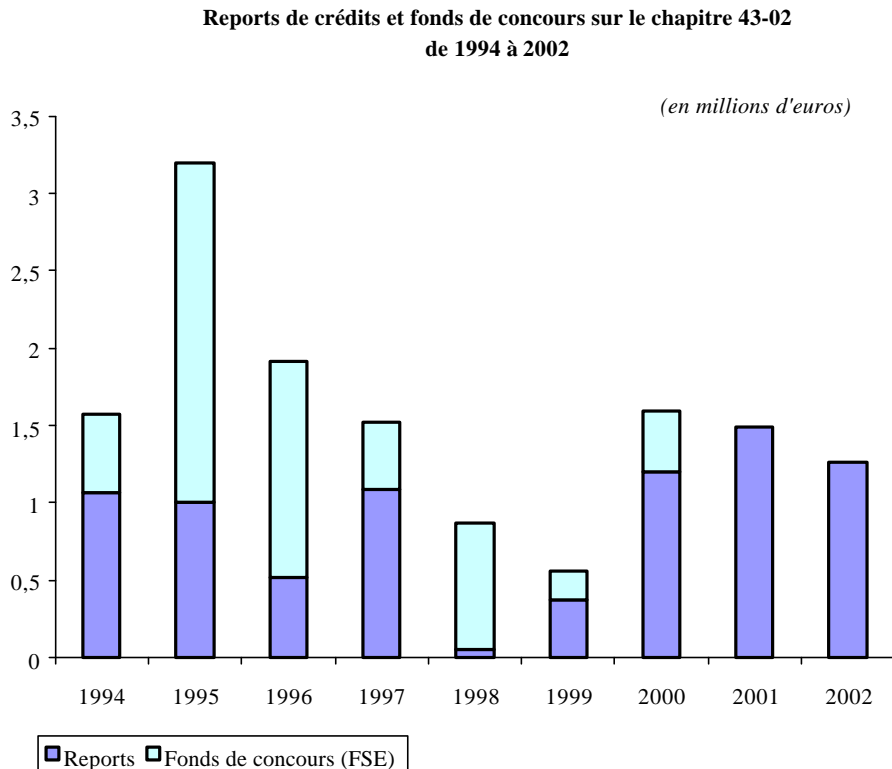
En réponse au Sénat, qui, au cours du débat sur le projet de loi de finances pour 2003, avait proposé une réduction des crédits destinés au service des droits des femmes et de l'égalité, au motif qu'il n'avait pas consommé tous ses crédits au cours des exercices antérieurs, Mme Nicole Ameline, ministre déléguée à la parité et à l'égalité, avait indiqué que les crédits avaient été consommés « *à hauteur de 97,59 % en 1999, 100,5 % en 2000 compte tenu d'un report, de 97,32 % en 2001 et de 99,92 % en 2002* »².

La ministre poursuivait en affirmant que « *la consommation de ces crédits [avait] été régulière tout au long des années 1999, 2000 et 2001, l'année 2002 ne pouvant être considérée comme une année de référence en raison des dispositions de régulation républicaine qui sont intervenues au cours de l'exercice* ».

¹ Termes soulignés par votre rapporteur spécial.

² Lettre de Mme Nicole Ameline à MM. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, Philippe Marini, rapporteur général et Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, en date du 13 février 2003.

Ces affirmations s'inscrivent dans une interprétation contestable de la réalité budgétaire, dans la mesure où les crédits du chapitre 43-02 sont abondés par des financements en provenance du Fonds social européen¹ (FSE), mais aussi par d'importants reports de crédits. Or, **il apparaît contradictoire de consommer chaque année la totalité des crédits et, dans le même temps, de procéder à d'importants reports**, ainsi que le montre le graphique suivant :



Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle – Service des droits des femmes et de l'égalité

L'explication de cette différence entre la consommation affichée et la consommation réelle a été fournie par le service des droits des femmes et de l'égalité : celui-ci considère les crédits délégués aux délégations régionales comme consommés sitôt la délégation faite ! « *Cependant, toutes les déléguées régionales ne peuvent engager et faire ordonnancer la globalité de leurs crédits avant la fin de l'exercice, ce qui entraîne des reports sur l'année suivante* »... **Dès lors, le taux de consommation affiché est artificiellement gonflé.**

¹ Créé en 1958 afin de lutter contre le chômage, le Fonds social européen est l'un des quatre fonds structurels de l'Union européenne, avec le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Il est le principal instrument de la mise en oeuvre de la stratégie européenne pour l'emploi.

Le service précise toutefois « *qu'une partie des reports correspond à des crédits engagés que l'on doit donc considérer comme consommés mais non ordonnancés. D'autre part, certaines actions ne correspondent pas à l'annualité budgétaire mais couvrent un cycle correspondant plutôt à l'année scolaire ; dans ce cas là les sommes sont engagées en début d'action mais sont souvent ordonnancées par tranches, ce qui entraîne un report sur l'exercice suivant* ».

D'une manière générale, le service des droits des femmes et de l'égalité n'a qu'une **vision imprécise de la gestion des crédits, en particulier de ceux gérés par les services déconcentrés**. Le service reconnaît ainsi que « *les effectifs des délégations régionales sont insuffisants pour assurer des remontées d'information précises* ». La gestion des subventions en constitue l'exemple le plus frappant.

III. LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS : DES DÉFICIENCES NOMBREUSES

A. *LE NOMBRE D'ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES : UNE DONNÉE INCONNUE*

Il paraît tout d'abord important de relever que **le service des droits des femmes et de l'égalité ne connaît pas le nombre exact des associations qu'il subventionne**. Ceci vaut aussi bien pour les associations subventionnées par le service central que pour celles subventionnées par les services déconcentrés.

Au niveau central, le nombre d'associations soutenues financièrement est mal connu, le service ayant fourni à votre rapporteur spécial des informations contradictoires sur ce point, qui de plus ne concordaient pas avec les données figurant au « jaune » budgétaire retraçant la liste des organismes subventionnés.

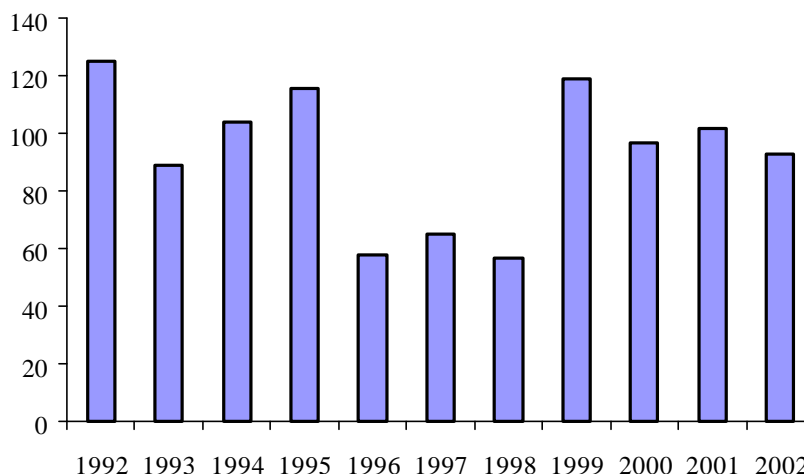
Ainsi, le ministère affirme avoir subventionné 119 associations en 1999 et 97 en 2000. Le « jaune » indique au contraire que 75 associations ont été subventionnées en 1999 et 80 en 2000...

En outre – et cela prouve bien qu'il s'agit d'une administration sans mémoire – le service n'a pas été capable de fournir le nombre d'associations ayant sollicité une subvention avant l'an 2000.

Au niveau déconcentré, le nombre d'associations subventionnées n'est pas connu du tout : en effet, les déléguées disposent de crédits au moyen desquels elles versent des subventions aux associations, mais la remontée d'informations au niveau central est d'une qualité très médiocre, ainsi que nous l'avons déjà relevé. Le service est conscient de la situation et a indiqué qu'« *un groupe de travail va être mis en place pour réaliser un outil de remontée d'informations rénové et fondé sur des indicateurs permettant d'alimenter un système d'information adapté au suivi d'indicateurs au niveau central* ».

Le graphique retraçant le nombre de subventions accordées au titre du chapitre 43-02, fourni par le service des droits des femmes et de l'égalité et reproduit ci-après, doit donc être lu à la lumière de ces différentes données.

**Nombre de subventions accordées
au titre du chapitre 43-02 de 1992 à 2002**



Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle – Service des droits de femmes et de l'égalité

B. UNE PROCÉDURE DE GESTION TECHNOCRATIQUE ET LOURDE

La procédure de gestion des crédits du chapitre 43-02, et particulièrement celle de l'attribution des subventions, **reste longue, technocratique et lourde**, notamment au regard des sommes en jeu, qui sont d'un montant relativement modeste.

Elle demeure éloignée des préoccupations du gouvernement en matière de simplifications administratives. **Surtout, les principes de modération et d'évaluation de la dépense sont encore insuffisamment pris en compte.**

La procédure de gestion des demandes de subvention formulées par les associations emprunte deux voies différentes, selon qu'il s'agit d'un financement national ou d'un cofinancement par des crédits provenant du FSE. Dans le premier cas, les associations doivent remplir en quatre exemplaires un dossier de couleur verte, qui comprend 8 pages et 16 documents à fournir. Le cofinancement FSE conduit à remplir, également en quatre exemplaires, un dossier de couleur bleue de 15 pages et de 16 pièces à fournir !

Toutefois, à la suite d'une circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations¹, **un seul dossier subsistera** mais sa composition sera différente selon qu'il s'agira d'un

¹ Cette circulaire est annexée au présent rapport d'information.

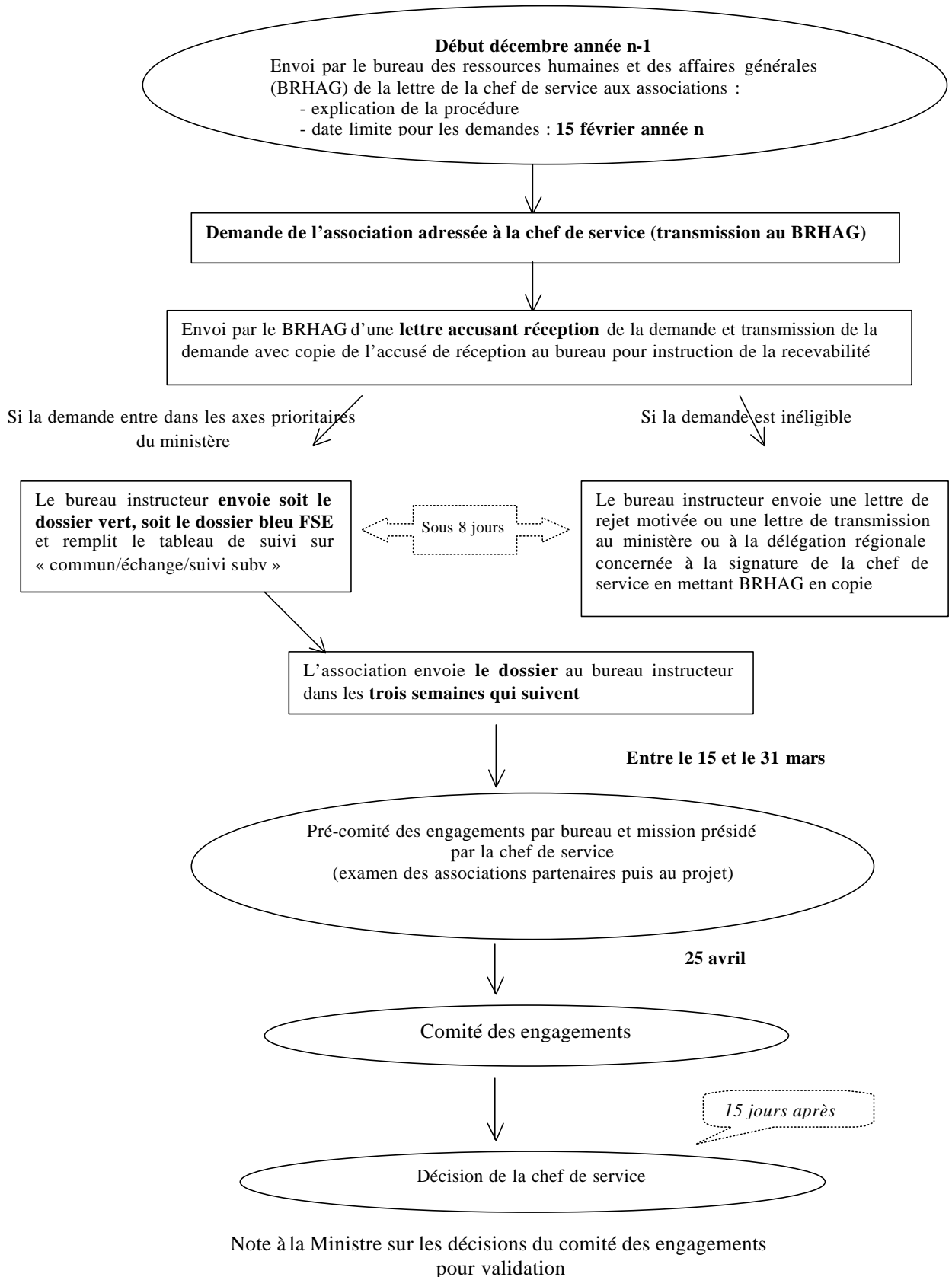
financement uniquement national ou d'un cofinancement communautaire, ce qui ne changera donc pas grand-chose : la nouvelle procédure ne paraît guère plus simple que la précédente.

Pour les dépenses non déconcentrées, et afin d'étaler le traitement des dossiers, les demandes de subvention sont examinées au cours de deux comités des engagements, le premier au printemps, le second en automne.

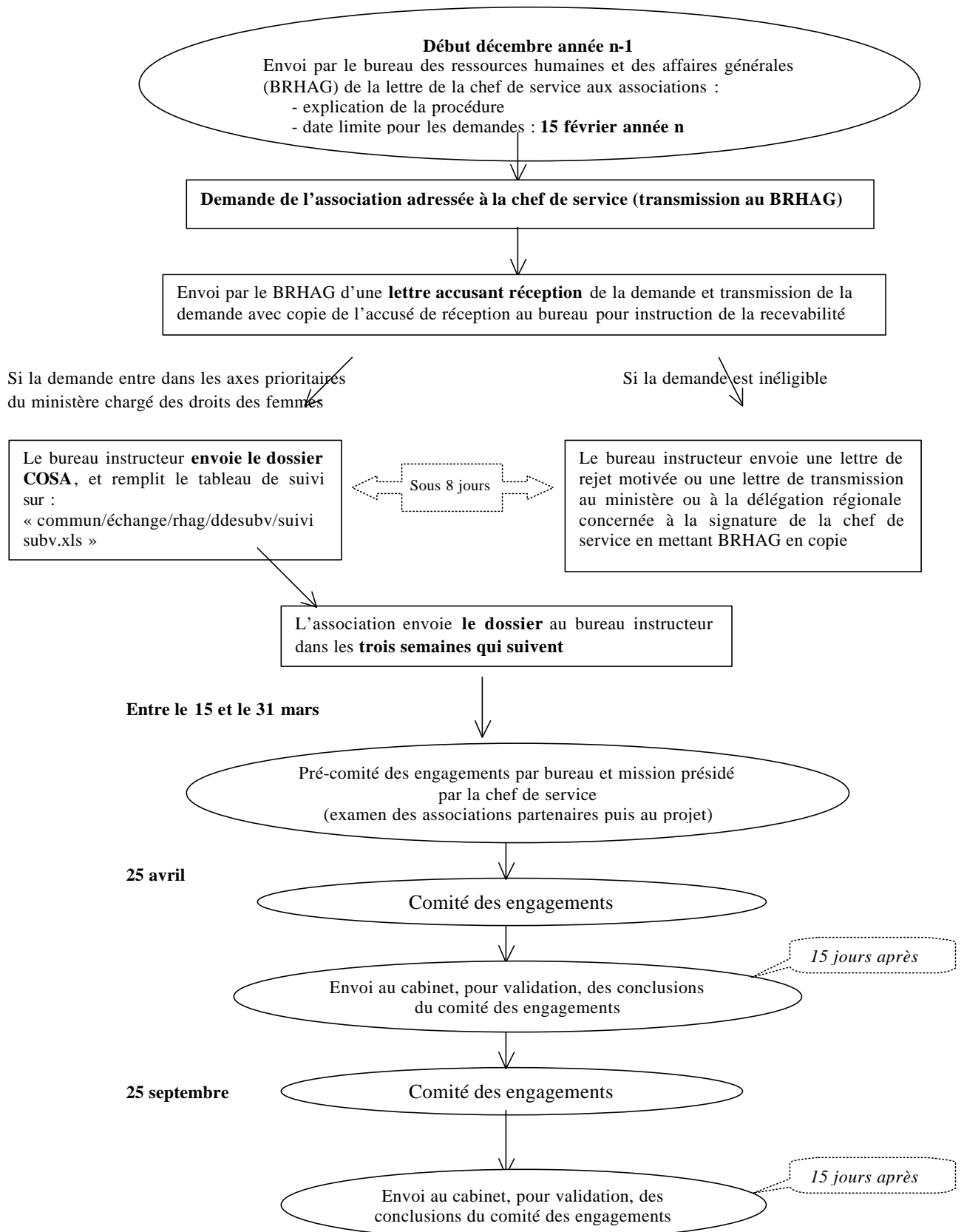
S'agissant des dépenses déconcentrées, les dotations régionales sont pré-notifiées, courant octobre, aux déléguées régionales aux droits des femmes : cette pré-notification permet un dialogue entre le service central et le réseau déconcentré et donc, de faire des ajustements en fonction des actions planifiées au niveau régional. Une fois arrêtées, les dotations sont notifiées dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO) du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Une DNO est en effet élaborée depuis une circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001 : il s'agit de mettre en regard les orientations stratégiques assignées aux services déconcentrés et l'ensemble des moyens qui leur sont dévolus pour les mettre en oeuvre, dans un but de transparence des critères de répartition.

Les schémas qui suivent retracent l'actuelle procédure et la nouvelle procédure d'attribution des subventions.

Service des droits des femmes et de l'égalité Procédure de gestion d'une demande de subvention



Service des droits des femmes et de l'égalité Nouvelle procédure de gestion d'une demande de subvention



C. DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION PERFECTIBLES

1. L'évaluation de la dépense : une préoccupation encore lointaine

Les modalités d'attribution des subventions aux associations œuvrant en faveur des droits des femmes paraissent grandement perfectibles.

Le service des droits des femmes et de l'égalité travaille en effet dans un esprit paradoxal : il a mis au point de nombreux outils de suivi tels que de multiples modèles de lettres et formulaires, fiches de protocole de suivi des dossiers ou fiches du comité des engagements... **Pourtant, s'il est légitimement préoccupé par la régularité de la dépense, il doit davantage tenir compte de sa pertinence et de son évaluation. D'une manière générale, les services se soucient peu de vérifier le bien-fondé des demandes des associations, moins encore de s'interroger sur l'impact des actions qu'ils sont amenés à financer en versant des subventions.**

Du reste, le ministère en est lui-même parfaitement conscient, puisqu'une note de la ministre de l'emploi et de la solidarité de l'époque, Madame Martine Aubry, datée du 12 juillet 1999, indiquait que « *l'analyse des financements retenus suggère que la procédure d'allocation [des subventions] pourrait être améliorée* ».

La circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 précitée insiste sur le fait que « *le versement d'une nouvelle subvention est toujours subordonné à la vérification de la réalisation des actions subventionnées antérieurement* » et indique que, « *lorsqu'il est procédé à une évaluation des conditions d'emploi des subventions versées, les résultats de cette évaluation doivent servir de base à un examen portant sur l'opportunité d'une reconduction de la subvention et sur une éventuelle révision de son montant* ».

Or, aucune attention particulière n'est portée au suivi de l'utilisation des subventions.

Le ministère affirme le contraire, estimant qu'il « *travaillait déjà dans l'esprit de cette circulaire* » et que « *le contrôle de l'utilisation de la subvention conformément à l'emploi prévu dans le dossier de demande était bien effectué mais il manquait en revanche la partie relative à l'évaluation de l'action, qui est maintenant intégrée à la nouvelle procédure* ».

Cette assertion ne paraît correspondre que partiellement à la réalité.

D'une part, en consultant plusieurs fiches annexées aux demandes de renouvellement de subventions, qui doivent en principe justifier de la

conformité de l'utilisation des crédits à la demande précédente, votre rapporteur a pu constater combien ces fiches étaient renseignées de manière pour le moins succincte, parfois de façon manuscrite.

D'autre part, la nécessaire évaluation de l'action subventionnée ne constitue pas une innovation, puisqu'une circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 en posait déjà le principe.

2. Des interrogations sur la pertinence des subventions

La nature des opérations financées dans le cadre du chapitre 43-02 est très large, ainsi que le montre le tableau suivant.

Nature des opérations financées au titre du chapitre 43-02

Champs d'intervention au titre du chapitre 43-02				
Droits personnels et sociaux	Egalité professionnelle	Communication	Affaires européennes et internationales	Etudes, recherche et statistiques
Associations féministes ou féminines/ fondées ou présidées par de « grandes figures du féminisme » Lutte contre les violences Contraception – IVG Accès aux droits, lutte contre l'exclusion Parité femme/homme	Formation initiale Insertion professionnelle de jeunes femmes Travailleurs indépendants Création d'entreprise Promotion des femmes dans l'activité professionnelle Violence au travail Articulation des temps familiaux et formation des acteurs	Accès des femmes à la création culturelle et communication sur l'histoire et la vie des femmes aujourd'hui	Intégration de la perspective d'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux Soutien aux politiques spécifiques à caractère européen et international	Aide aux revues spécialisées dans la connaissance sur les rapports sociaux de sexe ou colloques intégrant la problématique homme/femme

Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle – Service des droits de femmes et de l'égalité

a) La distinction entre les associations partenaires et les autres associations

Dans le cadre de la procédure de gestion des crédits, les demandes de subvention sont examinées au cours de deux comités des engagements.

Une distinction est alors effectuée entre les associations dites « partenaires » et les autres, les premières bénéficiant d'une sorte de **rente de situation**, contrairement aux dispositions de plusieurs circulaires du Premier ministre.

En effet, comme l'indique le service des droits des femmes et de l'égalité, les demandes des associations partenaires sont traitées en priorité : *« Au cours de ces comités, les demandes sont traitées en trois temps : **sont étudiées en premier lieu, les demandes émanant des associations partenaires qui bénéficient depuis de nombreuses années du soutien financier du Service, puis celles des associations qui sont financées au projet, enfin celles d'associations nouvelles. L'ensemble des demandes formulées par les associations partenaires sont généralement étudiées au cours du premier comité des engagements tandis qu'une sélection des subventions et la détermination de leur montant est discutée en comité en fonction de l'intérêt du projet présenté et de son impact sur les populations concernées** ».*

Quant aux associations, dites « hors partenaires », elles reçoivent un financement en fonction du projet qu'elles présentent, et il peut alors se produire un **phénomène de « saupoudrage »**, déjà dénoncé par la Cour des comptes dans son rapport de 1991.

b) Des subventions qui viennent en aide au fonctionnement des associations

En contradiction avec l'esprit qui semble régir l'utilisation des crédits du chapitre 43-02, plusieurs associations reçoivent une aide pour leur fonctionnement – qui, par définition, n'est quasiment jamais revue à la baisse – parfois dans une proportion très importante puisqu'elle peut représenter l'intégralité de leur budget, ce qui pose alors la **question de la délégation par le ministère de ses missions à des associations**. Il ne s'agit plus d'encourager des actions innovantes, mais de financer des actions de communication, telles que colloques, journées d'études, organisation de manifestations, diffusion de plaquettes d'information...

Il en va ainsi de la subvention accordée à l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail, comme de celles accordées à l'association du festival international de films de femmes de Créteil, au collectif féministe contre le viol ou à la fédération nationale solidarité femmes (subvention qui représente dans ce dernier cas 85 % du budget de

l'association), ces différentes associations faisant partie des principales associations subventionnées par le ministère au niveau national.

**Les associations financées au niveau national
recevant le soutien financier le plus important en 2002**

Les associations financées au niveau national qui ont reçu les subventions les plus importantes pour l'année 2002 sont les suivantes :

- le centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF) et les centres d'information sur les droits des femmes (CIDF) : 36 % du montant du chapitre 43-02, soit 6.480.000 euros,
- le fonds de garantie pour la création d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) : 1.225.000 euros,
- l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT) : convention triennale prévoyant une subvention annuelle de 201.233 euros,
- l'association du festival international de films de femmes de Créteil (AFIFF) : 37.350,10 euros par an, en vertu d'une convention triennale,
- le mouvement français pour le planning familial : convention triennale prévoyant une subvention annuelle de 213.428,62 euros ; un montant complémentaire de 91.469,41 euros a été sollicité,
- l'union féminine, civique et sociale (UFCS),
- la fédération nationale solidarité femmes (FNSF) : 555.982 euros,
- le collectif féministe contre le viol : 252.303,13 euros, dans le cadre d'une convention triennale,
- le conseil national des femmes françaises,
- le collectif de solidarité aux mères des enfants enlevés : 16.000 euros, dans le cadre d'une convention triennale
- le groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles : 27.400 euros, sur la base d'une convention pluriannuelle.

c) Un objet de financement parfois problématique

Le lien entre le subventionnement et l'objet de l'association subventionnée est parfois pour le moins ténu.

Le rapport de la Cour des comptes de 1991 l'avait déjà relevé, dans des termes forts : « *l'éventail des subventions consenties est fort éclectique et il est apparu [...] que trop souvent la seule justification de l'octroi d'une aide*

était la mise en avant du mot « femme », efficace sésame pour l'obtention de crédits ». Si la critique est rude, force est de constater qu'elle n'a guère perdu de sa pertinence.

On peut en effet légitimement penser que certaines actions subventionnées relèveraient logiquement d'un financement porté par d'autres départements ministériels. Il en va ainsi, par exemple, de la subvention accordée à l'association du festival international de films de femmes de Créteil (37.350 euros) : on peut en effet se demander si les créations féminines en matière cinématographique et audio-visuelle ne concernent pas plutôt le ministère de la culture. De même, certaines actions relèvent plutôt d'une politique de solidarité (lutte contre le SIDA par exemple) que de la promotion d'innovations bénéficiant aux femmes.

Ces remarques illustrent la difficulté que l'on peut rencontrer si l'on veut délimiter le champ d'action du service : la politique en faveur des droits des femmes n'est pas l'apanage de ce service, il doit être un élément des différentes politiques publiques. Rappelons que, sur 58,24 millions d'euros consacrés aux interventions en faveur des droits des femmes en 2003 (dont 1,254 million d'euros provenant du FSE), seuls 18 millions d'euros sont inscrits au chapitre 43-02, soit 30,9 %.

Les actions en faveur des droits des femmes et la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

La politique d'égalité entre les femmes et les hommes concerne l'ensemble des politiques publiques. Ce caractère transversal apparaît actuellement dans le « jaune budgétaire » retraçant l'état des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une mission interministérielle sur l'« égalité entre les femmes et les hommes » pourrait être constituée, consacrant ce caractère transversal.

Cette mission pourrait être composée de quatre programmes, correspondant aux quatre orientations du gouvernement, présentées lors du Conseil des ministres du 5 mars 2003 :

- 1- parité et accès aux responsabilités,
- 2- égalité professionnelle,
- 3- accès aux droits et respect de la dignité de la personne,
- 4- articulation des temps de vie.

Le « jaune » devrait être adapté pour permettre de disposer d'un état des lieux des actions menées, comme c'est le cas actuellement, mais également d'apprécier la dynamique dans laquelle les programmes des départements ministériels et des collectivités locales se sont engagés pour participer au développement de cette politique de l'égalité. Il devrait être conçu au regard des rapports de performance prévus par la loi organique.

Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle – Service des droits des femmes et de l'égalité

CONCLUSION

Au terme de ce contrôle, votre rapporteur spécial dresse le constat que les crédits en faveur des droits des femmes inscrits au chapitre 43-02 du fascicule santé, famille, personnes handicapées et solidarité peuvent être mieux utilisés qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Votre rapporteur spécial prend toutefois acte de la volonté de la ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle d'améliorer la gestion et l'utilisation de ces crédits – dont l'utilité n'est en aucun cas remise en cause – et ne doute pas que cette volonté affichée, notamment dans la lettre du 21 mars 2003 qu'elle lui a adressée¹, débouchera sur des réformes concrètes.

¹ *Ce courrier est annexé au présent rapport d'information.*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 avril 2003 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une communication de **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité**, sur l'utilisation des crédits d'intervention en faveur des droits des femmes.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, procédant à l'aide d'une vidéo-projection, a rappelé que le Sénat, lors de l'examen du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité pour 2003, avait adopté un amendement réduisant, notamment, les crédits du chapitre 43-02 consacrés aux interventions en faveur des droits des femmes, de 1,241 million d'euros, soit 6,9 % des dotations de ce chapitre pour 2003. Il s'agissait d'une contribution, parmi d'autres, à la politique définie par la commission des finances du Sénat afin de réaliser un effort sur les dépenses, après l'annonce par le gouvernement d'une réduction de 700 millions d'euros du montant prévu des recettes. A la même époque, le projet de loi de finances rectificative pour 2002 proposait d'annuler 3 millions d'euros sur le même chapitre 43-02, soit 19,2 % de ses dotations pour 2002. La commission mixte paritaire réunie pour examiner le projet de loi de finances pour 2003 a décidé de revenir sur le vote du Sénat. Pourtant, 20 % de ces crédits ont été récemment « gelés », ce qui représente 3,6 millions d'euros.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a expliqué que l'intérêt particulier porté à la sauvegarde de l'intégralité de ces crédits l'avait poussé à entreprendre un contrôle de leur utilisation, mais qu'il convenait de ne pas se méprendre sur ses intentions : il ne s'agissait pas de manifester une quelconque suspicion, encore moins une désapprobation de la politique conduite grâce à ces crédits. C'était précisément parce que la cause qu'ils servaient – la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la parité – était particulièrement importante qu'ils devaient être utilisés au mieux. De même a-t-il également insisté sur le remarquable travail de terrain réalisé par les associations, qui repose sur un engagement bénévole, avec des moyens limités.

Il a précisé qu'il avait interrogé les ministres compétents, en leur adressant un questionnaire dès le mois de janvier 2003, puis rencontré la ministre et ses services. Il s'est félicité de la qualité de leurs réponses et, plus généralement, du sérieux avec lequel la ministre et ses services avaient collaboré à la bonne marche du contrôle budgétaire qu'il a entrepris.

Bien qu'il ait indiqué n'avoir observé aucune « turpitude » ni irrégularité dans l'utilisation des crédits alloués aux interventions en faveur des droits des femmes, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, n'en a pas moins considéré cette utilisation comme perfectible sur plusieurs points. Il a rappelé que les crédits alloués aux droits des femmes avaient fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes, maintenant ancien puisqu'il datait de juillet 1991, qui portait sur les exercices 1985 à 1989, et d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales de mars 1992. Les conclusions de ces deux contrôles, extrêmement proches, étaient assez sévères, et il était intéressant d'observer les évolutions intervenues depuis lors sur les difficultés alors soulevées. **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a constaté en particulier que, une douzaine d'années plus tard, certaines critiques formulées par la Cour des comptes restaient toujours d'actualité.

Il a rappelé que le secrétariat d'Etat à la condition féminine avait été créé en 1974, et que, d'une manière générale, la cause des femmes avait connu une histoire institutionnelle relativement mouvementée qui, selon la Cour des comptes, « a souvent perturbé la tâche de ses gestionnaires ». De 1974 à 1986, les différents ministères délégués, délégations et secrétariats d'Etat avaient en effet été rattachés aux services du Premier ministre. En 1986, la délégation à la condition féminine avait été rattachée au ministre des affaires sociales et de l'emploi, jusqu'en 1988, date à laquelle le nouveau secrétariat d'Etat avait été à nouveau rattaché aux services du Premier ministre, pendant trois ans. Depuis 1991, les crédits afférents aux droits des femmes étaient restés inscrits au budget des affaires sociales. Une modification de la nomenclature était par ailleurs intervenue en 1998, avec la répartition des crédits sur seulement deux articles : les dépenses non déconcentrées sur l'article 10, et les dépenses déconcentrées sur l'article 20.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a observé que, de 1991 à 1998, les dépenses en faveur des droits des femmes avaient constamment diminué, pour progresser ensuite fortement en 1999 (+ 11,8 %), plus encore en 2000 (+ 24,1 %) et de façon sensible en 2001 et 2002 (plus de 7 % à chaque fois). Toutefois, en 2001, elles n'avaient fait que rattraper leur niveau de 1991, avec plus de 16 millions d'euros, atteignant leur point le plus haut en 2003, avec 18 millions d'euros. Les crédits de l'article 10, qui regroupent les aides aux associations ou organismes à vocation nationale ou participant à l'élaboration, l'évaluation et la mise en œuvre d'une politique d'intérêt national, représentaient en moyenne le quart des crédits du chapitre, tandis que les dépenses déconcentrées regroupées sur l'article 20 en représentaient les trois quarts. Chaque article était « découpé » en plusieurs pôles de dépenses d'intervention - lutte contre l'exclusion, accès aux droits, politique de la ville ; lutte contre les violences ; emploi, formation et égalité professionnelle ; parité, approche intégrée et Europe sociale ; subventions au centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF) et aux centres d'information sur les droits des femmes (CIDF). Au total, 70 %

des crédits inscrits sur le chapitre 43-02 constituaient des subventions versées à des associations.

Puis il a souhaité détailler le taux de consommation de ces crédits qui, selon le ministère, était chaque année proche de 100 %. Il s'est toutefois interrogé sur la méthode retenue pour ce calcul. En effet, les crédits du chapitre 43-02 étaient abondés par des financements en provenance du Fonds social européen (FSE) et aussi par d'importants reports de crédits. Il paraissait donc contradictoire de consommer chaque année la totalité de ces crédits et, dans le même temps, de procéder à d'importants reports. L'explication avait été fournie au plan technique par le service des droits des femmes, qui considérait les crédits délégués aux délégations régionales comme consommés, et cela dès la délégation faite. Or, selon **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, toutes les déléguées régionales ne pouvaient engager ni faire ordonnancer la globalité de leurs crédits avant la fin de l'exercice, ce qui entraînait des reports sur l'année suivante. Dès lors, le taux de consommation affiché lui paraissait artificiellement gonflé.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a indiqué que, pour remplir ses missions, le service des droits des femmes et de l'égalité disposait d'effectifs répartis entre un service central et un réseau déconcentré, ce dernier comprenant 26 déléguées régionales et 75 postes de chargés de mission départementaux et correspondants. Il a toutefois considéré que la gestion des ressources humaines contribuait à fragiliser le service. D'une part, il existait d'importantes vacances de postes. Ainsi, pour le seul service central, les vacances de postes s'étaient établies à 21,5 % en 1998 et avaient sensiblement diminué en 2002, à 12,9 %, après avoir atteint un pic en 2001, à 25,5 %. D'autre part, la rotation des personnels était très rapide : sur la période 1999-2002, elle avait été supérieure à 30 % pour les déléguées régionales et s'était élevée à 52 % pour les chargés de mission départementaux et correspondants. Cette situation expliquait en partie le fait que le service des droits des femmes et de l'égalité était une « administration sans mémoire ». Enfin, il convenait de noter l'importance du nombre des contractuels, qui, en 2002, représentaient 28,7 % des effectifs du service central - mais 50 % en 1998 -, et 60,6 % de ceux du réseau déconcentré.

Le rapporteur spécial a ensuite examiné la procédure de gestion des crédits du chapitre 43-02, estimant qu'elle était indéniablement longue, technocratique et particulièrement lourde, notamment au regard des sommes en jeu qui étaient d'un montant en réalité modeste. Il en a conclu qu'elle demeurait éloignée des préoccupations du gouvernement en matière de simplification administrative. Surtout, les principes de modération et d'évaluation de la dépense lui restaient, pour l'essentiel, étrangers.

Il a ainsi indiqué que la procédure de gestion des demandes de subvention formulées par les associations empruntait deux voies différentes, selon qu'il s'agissait d'un financement national ou d'un cofinancement par des

crédits provenant du FSE. Dans le premier cas, les associations devaient remplir en quatre exemplaires un dossier de couleur verte, qui comprenait 8 pages et 16 documents à fournir. Le cofinancement FSE conduisait à remplir, également en quatre exemplaires, un dossier de couleur bleue de 15 pages et de 16 pièces à fournir. Toutefois, suite à une circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations, un seul dossier devait subsister mais sa composition serait différente selon qu'il s'agira d'un financement uniquement national ou d'un cofinancement communautaire. Ainsi, la nouvelle procédure ne lui paraissait guère plus simple que la précédente. Pour les dépenses non déconcentrées, et afin d'étaler le traitement des dossiers, les demandes de subvention étaient examinées au cours de deux comités des engagements, le premier au printemps, le second en automne. S'agissant des dépenses déconcentrées, les dotations régionales étaient pré-notifiées, courant octobre, aux déléguées régionales aux droits des femmes : cette pré-notification permettait un dialogue entre le service central et le réseau déconcentré et donc d'opérer des ajustements en fonction des actions planifiées au niveau régional. Une fois arrêtées, les dotations étaient notifiées dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO) du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Enfin, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a analysé les modalités d'attribution des subventions aux associations oeuvrant en faveur des droits des femmes.

À cette occasion, il a pu constater que le service des droits des femmes et de l'égalité travaillait dans un esprit qu'il a qualifié de « paradoxal » : ce service a, en effet, mis au point de nombreux outils de suivi, au moyen de multiples modèles de lettres et formulaires, fiches de protocole de suivi des dossiers ou fiches du comité des engagements. Pourtant, il semblait plus préoccupé par la régularité de la dépense que par sa légitimité et son évaluation. D'une manière générale, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué avoir rarement observé, à la lecture des dossiers qui lui ont été communiqués par le ministère, le souci des services de s'intéresser au bien-fondé des demandes, moins encore de s'interroger sur l'impact des actions qu'ils étaient amenés à financer en versant de telles subventions aux associations. Du reste, le ministère lui-même en semblait conscient, puisqu'une note de la ministre de l'emploi et de la solidarité de l'époque, datée du 12 juillet 1999, indiquait que « l'analyse des financements retenus suggère que la procédure d'allocation [des subventions] pourrait être améliorée ». La circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 précitée insistait donc sur le fait que « le versement d'une nouvelle subvention est toujours subordonné à la vérification de la réalisation des actions subventionnées antérieurement » et indiquait que, « lorsqu'il est procédé à une évaluation des conditions d'emploi des subventions versées, les résultats de cette évaluation doivent servir de base à un examen portant sur l'opportunité

d'une reconduction de la subvention et sur une éventuelle révision de son montant ».

Or, si le rapporteur spécial n'avait pas remarqué d'attention particulière portée au suivi de l'utilisation des subventions, le ministère, au contraire, avait estimé qu'il « travaillait déjà dans l'esprit de cette circulaire », que « le contrôle de l'utilisation de la subvention conformément à l'emploi prévu dans le dossier de demande était bien effectué mais qu'il manquait en revanche la partie relative à l'évaluation de l'action, qui est maintenant intégrée à la nouvelle procédure ». Cette assertion ne lui a toutefois paru correspondre que, partiellement, à la réalité. D'une part, en consultant plusieurs fiches annexées aux demandes de renouvellement de subventions, qui devaient en principe justifier de la conformité de l'utilisation des crédits à la demande précédente, il avait pu constater que ces fiches étaient renseignées de manière souvent succincte, parfois même de façon manuscrite. D'autre part, la nécessaire évaluation de l'action subventionnée ne constituait pas une innovation, puisqu'une circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 en retenait déjà le principe.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, s'est également interrogé sur la pertinence du choix de certaines associations subventionnées. En préliminaire, il a relevé que le service des droits des femmes et de l'égalité ne connaissait pas le nombre exact des associations qu'il subventionnait. Au niveau central, le nombre d'associations soutenues financièrement était lui-même mal connu, le service ayant fourni des informations contradictoires sur ce point, et également contradictoires avec les données figurant dans le « jaune budgétaire » retraçant la liste des organismes subventionnés. En outre, le service n'avait pas été en mesure de donner le nombre des associations ayant sollicité une subvention avant 2000. Au niveau déconcentré, ces chiffres n'étaient pas connus : en effet, les déléguées disposaient de crédits au moyen desquels elles versaient des subventions aux associations, mais la « remontée d'informations » au niveau central s'avérait être d'une qualité très médiocre. Le service concerné avait d'ailleurs indiqué : « un groupe de travail va être mis en place pour réaliser un outil de remontée d'informations rénové et fondé sur des indicateurs permettant d'alimenter un système d'information adapté au suivi des indicateurs au niveau central ».

En contradiction avec l'esprit qui semblait régir l'utilisation des crédits du chapitre 43-02, le rapporteur spécial a estimé que plusieurs associations recevaient une aide pour leur fonctionnement, souvent dans une proportion très importante, puisqu'elle pouvait, dans certains cas, représenter l'intégralité de leur budget, ce qui posait alors la question de la délégation par le ministère de ses missions à des associations. Il ne s'agissait dès lors plus seulement d'encourager des actions innovantes, mais de financer des actions de communication, telles que colloques, journées d'études, organisation de manifestations, diffusion de plaquettes d'information. Ces associations, dites partenaires, recevaient d'ailleurs depuis longtemps le soutien financier du

service : elles bénéficiaient ainsi d'une sorte « de rente de situation » contraire aux dispositions de plusieurs circulaires du Premier ministre. Quant aux associations, dites « hors partenaires », elles recevaient un financement en fonction du projet qu'elles présentaient, et il pouvait alors se produire un phénomène de « saupoudrage ».

Enfin, il a considéré que le lien entre le subventionnement et l'objet de l'association subventionnée était parfois, pour le moins, ténu. Sont ainsi subventionnés des organisations syndicales, des organismes publics de recherche, des universités ou des actions qui relèveraient en principe d'un financement porté par d'autres départements ministériels : les créations féminines en matière cinématographique et audiovisuelle lui paraissaient ainsi plutôt concerner le ministère de la culture. De même, certaines actions relevaient plutôt d'une politique de solidarité (lutte contre le SIDA par exemple) que de la promotion d'innovations bénéficiant aux femmes.

Il a conclu en considérant que beaucoup restait à faire pour améliorer la gestion et l'utilisation de ces crédits, mais qu'il ne doutait pas de la détermination de la nouvelle ministre et de ses services, dont ils avaient déjà donné des signes, à mener à bien cette réforme.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé le rôle pédagogique qu'avait joué la commission des finances du Sénat lors du dernier débat budgétaire. Il a estimé, au vu de la communication ici présentée, que l'organisation du service des droits des femmes et de l'égalité méritait d'être améliorée et que la réforme de l'Etat en constituerait l'occasion. Enfin, il a souhaité que la communication du rapporteur spécial puisse être transmise à la ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle.

M. François Trucy, au vu des observations présentées par le rapporteur spécial, a fait observer que la marge de progression en matière de gestion lui semblait importante. Il a commenté le lien existant entre les différentes majorités politiques et l'effort budgétaire consenti en faveur des droits des femmes, soulignant que les leçons qu'il convenait d'en tirer n'étaient pas nécessairement celles que l'on pouvait attendre en première analyse. Il s'est interrogé sur l'augmentation des effectifs du service au cours des dernières années, qui n'avait pas été concomitante avec l'amélioration de l'efficacité de la dépense.

La commission a alors donné acte au rapporteur spécial des conclusions de sa communication et décidé d'autoriser leur publication sous la forme d'un rapport d'information

ANNEXES

Pages

Annexe n°1 : Questionnaire envoyé au ministère	37
Annexe n°2 : Lettre de Mme Nicole Ameline ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle, à M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial	39
Annexe n°3 : Circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002, relative aux subventions de l'État aux associations	45

ANNEXE n°1



Paris, le 14 janvier 2003

**Questionnaire relatif à l'utilisation des crédits inscrits
au chapitre 43-02 « Interventions en faveur des droits des femmes »**

1. Retracer l'évolution des dotations inscrites au chapitre 43-02 du fascicule travail, santé et solidarité, chaque année depuis sa création, en distinguant leur répartition entre ses articles. Préciser les éventuelles modifications de nomenclature.
2. Indiquer le taux de consommation annuel de ces crédits, ainsi que d'éventuels reports de crédits. Expliquer les raisons des écarts constatés entre la budgétisation initiale et le taux de consommation.
3. En fonction de quels critères le niveau global des crédits inscrits au chapitre 43-02 est-il déterminé ?
4. Comment la répartition du montant total des crédits entre les articles est-elle déterminée ?
5. Présenter les modalités de gestion des dépenses non déconcentrées d'une part, et des dépenses déconcentrées d'autre part.
6. Présenter de façon très précise, pour chaque année, l'utilisation des crédits ouverts au titre des interventions en faveur des droits des femmes. Préciser notamment le service de l'administration centrale gestionnaire de ces crédits, en indiquant les éventuels changements d'organigramme. Récapituler les moyens en personnels alloués à la gestion de ces crédits (avec grade et fonction), y compris les éventuels contractuels.
7. Fournir la liste de l'ensemble des associations demandant des subventions au titre de ces crédits, et celle des associations qui en reçoivent effectivement. Selon quels critères ces subventions sont-elles attribuées aux associations ? En justifier en particulier l'attribution au regard de l'intérêt général. Quel bilan le ministère

réalise-t-il de l'emploi de ces subventions par les associations ? Démontrer en quoi le ministère respecte les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations.

8. Fournir les procès-verbaux ou les comptes-rendus des réunions de l'instance décisionnaire de l'utilisation de ces crédits.
9. Indiquer, pour chaque année, le nombre et le type d'opérations ou de projets que ces crédits ont permis de financer, tant au niveau central qu'au niveau territorial. Présenter les dix plus importants d'entre eux, en précisant notamment : la localisation géographique, le coût, les objectifs poursuivis, les modalités de mise en oeuvre, le service en assurant la réalisation, le bilan éventuel...
10. Fournir, le cas échéant, l'ensemble des rapports ou notes internes établis sur l'utilisation de ces crédits.
11. Même question pour les rapports ou notes rédigés par les corps d'inspection de l'administration ou la Cour des comptes.
12. Est-il envisagé d'apporter des modifications à l'annexe « jaune » retraçant les crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes, notamment en vue de la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ?

ANNEXE n° 2

Lettre de Mme Nicole Ameline, ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle, à M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial

ANNEXE n°3

Circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002,
relative aux subventions de l'Etat aux associations

LA CAUSE DES FEMMES :
MIEUX GÉRER POUR MIEUX AGIR

Lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2003, le Sénat avait proposé de réduire les crédits du chapitre consacré aux interventions en faveur des droits des femmes, mesure qui avait finalement été repoussée en commission mixte paritaire. Quelques mois plus tard, ce chapitre subissait pourtant d'importants gels de crédits.

Cette situation a conduit M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité au nom de la commission des finances, à mener **un contrôle sur l'utilisation de ces crédits**.

S'il n'a pas constaté de grave irrégularité, il a été amené à dresser le constat suivant, qui reprend en partie des critiques déjà formulées par la Cour des comptes voici plus de 10 ans :

- le service des droits des femmes et de l'égalité, qui gère ces crédits, est un service fragile,
- les conditions de budgétisation des crédits sont incertaines,
- les procédures d'attribution de subventions aux associations doivent être améliorées.