



N° 255

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE  
PROJET DE LOI *de finances pour 2013*,

TOME III

**SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES**

**SOLIDARITÉ**

PAR M. CHRISTOPHE SIRUGUE,

Député.

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 304, 106, 137 ET 124 : UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT ET UNE ARCHITECTURE REMODELÉE POUR UNE EFFICACITÉ ET UNE LISIBILITÉ ACCRUE</b> .....	7
A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UN BUDGET EN DEMI-TEINTE QUI APPELLE À LA VIGILANCE .....	7
1. Une architecture remaniée pour plus de cohérence et de lisibilité.....	7
<i>a) Deux nouvelles actions transférées du programme 177 sont désormais regroupées au sein du programme 304...</i> .....	7
<i>b) ... dont la structure interne est par ailleurs affinée</i> .....	9
2. Une diminution globale des crédits qui devrait être compensée par des recettes fiscales plus élevées.....	10
3. Une nécessaire vigilance.....	11
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 106 : UN SOUTIEN SENSIBLE AUX ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES .....	13
1. Un léger élargissement du champ de l'action 01 .....	13
2. La disparition programmée de l'action 02 .....	14
3. La protection des enfants et des familles : des crédits en hausse mais des actions parfois floues.....	15
C. PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : REFORTE ARCHITECTURALE ET HAUSSE DES CRÉDITS, DEUX PILIERS POUR SOUTENIR UNE VRAIE POLITIQUE D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES.....	16
1. Une priorité politique qui trouve sa traduction budgétairement .....	16
2. Une modernisation de la nomenclature pour un meilleur emploi des crédits .....	16
D. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UN PROGRAMME SUPPORT À LA MAQUETTE ENTIÈREMENT REPENSÉE POUR UNE IMPUTATION DES CRÉDITS PLUS FINE ET UNE ÉVALUATION RENFORCÉE.....	19

<b>II.- LES DROITS DES FEMMES ET LA LUTTE CONTRE LES STÉRÉOTYPES ET LES VIOLENCES DE GENRE : DES AVANCÉES À CONCRÉTISER POUR PARVENIR À UNE ÉGALITÉ EFFECTIVE ENTRE HOMMES ET FEMMES</b> .....	22
A. L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : DES POLITIQUES VOLONTAIRES, DES RÉSULTATS CONTRASTÉS.....	22
1. L'égalité dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale : des initiatives multiples aux résultats décevants .....	23
<i>a) Une persistance de la sous-représentation des femmes dans la vie politique</i> .....	23
<i>b) Un renforcement du corpus juridique en matière d'égalité professionnelle</i> .....	24
<i>c) ... qui n'a pour l'instant pas porté ses fruits</i> .....	25
2. Le troisième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes : un exemple de volonté politique globale et ambitieuse aux effets encore trop limités.....	26
<i>a) Un plan ambitieux</i> .....	26
<i>b) Un bilan à mi-parcours contrasté</i> .....	27
B. POUR LE PASSAGE D'UNE ÉGALITÉ DE DROITS À UNE ÉGALITÉ DE FAIT : LE RÔLE CENTRAL DE L'ÉTAT .....	29
1. La lutte contre les stéréotypes de genre : l'école, ferment de la politique d'égalité entre les sexes .....	29
2. L'État législateur : de meilleures normes, mieux appliquées .....	30
3. Pour un vrai partenariat avec les acteurs de terrain .....	32
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	39
<b>ANNEXE 1 : LES 61 MESURES DU TROISIÈME PLAN INTERMINISTÉRIEL DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES</b> .....	41
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	45

## INTRODUCTION

Votre rapporteur pour avis a l'honneur de présenter, pour la quatrième année consécutive, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Si la maquette interne à certains programmes a été largement modifiée, les contours généraux de la mission restent globalement inchangés. Elle se décompose toujours en cinq programmes :

- le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », doté pour la présente loi de finances de 404 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

- le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables », qui représente 244,6 millions d'euros ;

- le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », auquel sont alloués 23,26 millions d'euros ;

- le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », programme support de la mission, doté à hauteur de 1,557 milliard d'euros.

À ces quatre programmes, auquel le présent rapport va plus particulièrement s'attacher, s'ajoute, pour une part de crédits non négligeable (11,17 milliards d'euros), le programme 157 « Handicap et dépendance », que nous n'évoquons pas ici puisqu'il fait l'objet d'un avis budgétaire spécifique présenté par notre collègue Martine Carrillon-Couveur.

Signe de la priorité accordée par le Gouvernement aux problématiques d'insertion et de lutte contre la pauvreté et toutes les formes d'exclusion, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » occupe la septième place des missions les plus dotées du projet de loi de finances pour 2013. Elle dispose de plus de 13 milliards d'euros d'ouverture de crédits, en hausse de plus de 5 % par rapport à 2012. La programmation triennale 2013-2015 prévoit une poursuite de cette hausse, puisque les crédits passeraient à 13,7 milliards d'euros en 2015, soit une hausse de 9,6 % en trois ans.

Presque tous les programmes bénéficient cette année d'une augmentation sensible de crédits : 11 millions d'euros de plus pour le programme 106, 3 millions d'euros pour le programme 137 et 45 millions d'euros pour le programme 124. Le programme 304 fait seul exception, avec un recul de 24 millions d'euros, baisse substantielle qui devrait être compensée, comme nous allons le voir, par une progression de 480 millions d'euros des recettes fiscales du Fonds national aux solidarités actives (FNSA), grâce à une augmentation du taux de la contribution sociale additionnelle sur les revenus de placement et de patrimoine, qui passe de 1,1 % à 1,45 %.

Compte tenu du contexte économique et budgétaire global, votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de la volonté du Gouvernement de conduire une politique de solidarité et de justice sociale dont la présente mission constitue une parfaite illustration.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fait obligation au Gouvernement de répondre au plus tard le 10 octobre aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **63 %** des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

## I.- LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 304, 106, 137 ET 124 : UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT ET UNE ARCHITECTURE REMODELÉE POUR UNE EFFICACITÉ ET UNE LISIBILITÉ ACCRUE

### A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UN BUDGET EN DEMI-TEINTE QUI APPELLE À LA VIGILANCE

#### 1. Une architecture remaniée pour plus de cohérence et de lisibilité

Signe de l'intérêt que porte le Gouvernement aux questions de justice sociale, le programme 304 connaît d'importantes modifications de structure dans le projet de loi de finances pour 2013 : la division en deux actions qui avait été retenue jusqu'à la précédente loi de finances se voit substituer une division en cinq actions qui élargit le périmètre du programme.

#### *Architecture du programme 304*

Architecture antérieure du programme 304		Nouvelle architecture	
01	Revenu de solidarité active	11	Revenu de solidarité active
		12	Économie sociale et solidaire
02	Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	13	Autres expérimentations
		14	Aide alimentaire
		15	Qualification en travail social

#### *a) Deux nouvelles actions transférées du programme 177 sont désormais regroupées au sein du programme 304...*

Première innovation, le programme accueille désormais les crédits dédiés à la politique de soutien à l'aide alimentaire (action 14).

Le transfert de cette action sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » constitue une nouvelle étape, voulue par le Gouvernement actuel, dans la réorganisation et la rationalisation de l'aide alimentaire. En effet, le projet annuel de performance pour 2012 indiquait déjà que, par le biais de l'intervention de l'État, l'aide alimentaire devait constituer un levier d'action pour favoriser l'insertion, l'emploi et la création d'activités. Ce financement trouve sa place logique au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dans la mesure où il s'adresse à l'ensemble des publics en situation de vulnérabilité, et pas seulement aux personnes nécessitant d'être accompagnées vers le logement.

L'aide alimentaire a été instituée en 1987, lorsque la Commission européenne a instauré le Programme européen d'aide aux personnes les plus démunies (PEAD), qui autorisait la mise à la disposition des populations les plus en difficulté de la surproduction agricole issue de la politique agricole commune (PAC).

En France, l'aide alimentaire est distribuée principalement par trois réseaux associatifs (Croix-Rouge française, Secours populaire et Restaurants du cœur) ainsi que par des réseaux locaux dont l'approvisionnement est soutenu par la Fédération française des banques alimentaires.

Face à la disparition de certains stocks européens, les gouvernements successifs se sont lancés dans une entreprise de modernisation de l'aide alimentaire. La nécessité en avait été soulignée en 2008 par un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, puis, à nouveau, en 2009 par un rapport de la Cour des comptes.

En 2009, a ainsi été instauré le Programme national d'aide alimentaire (PNAA), financé de 2009 à 2012 en loi de finances initiale dans le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement ». Au cours des années 2009 et 2010, le plan de relance de l'économie a par ailleurs prévu un financement de 20 millions d'euros pour moderniser la logistique et les systèmes d'information.

Cependant, l'aide alimentaire a souffert pendant ces années d'une sous-budgétisation systématique en loi de finances initiale, que dénonçait Étienne Pinte, longtemps chargé d'examiner les crédits du programme 177. Il a démontré, année après année, que la sous-budgétisation initiale, compensée par la suite par des décrets d'avance, constituait une insincérité budgétaire fragilisant l'aide alimentaire, au prix de vives tensions avec les associations qui attendent tous les ans que des crédits supplémentaires soient débloqués en fin d'année. En l'absence de crédits budgétaires au niveau des besoins dès la loi de finances initiale, les services déconcentrés et les associations n'ont pas de visibilité sur les crédits dont ils pourront effectivement disposer pendant l'année.

Or, leur situation est déjà précarisée par l'incertitude qui entoure les financements européens. En effet, en 2008, l'Allemagne a engagé une action devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) contre la Commission européenne, pour avoir systématisé l'autorisation exceptionnelle de recourir au marché lorsque les stocks d'intervention ne suffisaient pas à fournir les produits agricoles destinés aux plus démunis. La CJUE, dans sa décision du 13 avril 2011, a estimé que le PEAD ne pourrait dorénavant plus financer directement l'aide alimentaire dans les États membres mais devrait se contenter de redistribuer ces excédents agricoles. Cette décision, si elle avait été appliquée, aurait entraîné une réduction drastique de l'aide alimentaire européenne pour 2012 qui serait passée de 500 millions d'euros à 113 millions d'euros pour l'Europe, et de 78 millions

d'euros à 15,9 millions d'euros pour la France. Les budgets de la Fédération française des banques alimentaires, du Secours populaire, de la Croix-Rouge et des Restos du cœur auraient été amputés de ces 62,1 millions d'euros. Le moratoire obtenu in extremis pour 2012 a sauvé l'aide alimentaire de l'année en cours mais n'a pas pérennisé ce financement. Il est pourtant indispensable de sanctuariser une politique publique spécifique d'aide alimentaire et de ne pas la dissoudre dans une aide globale de lutte contre la pauvreté. Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'avancée des négociations dans ce domaine entre l'État français et la commission européenne.

En 2010, le coût de l'aide alimentaire a atteint un total de 28,44 millions d'euros et il était déjà clair, en 2011, que les 22,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement et en 2012, que les 22,6 millions d'euros ne couvriraient donc pas les besoins.

Si l'augmentation qui porte ces crédits pour 2013 à 22,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, est la bienvenue, elle reste insuffisante dans un domaine aussi crucial. Ce montant se décompose en une enveloppe principale de 17,89 millions d'euros pour l'aide alimentaire nationale et une seconde enveloppe d'un peu plus de 5 millions d'euros pour l'aide alimentaire déconcentrée.

À la création de cette nouvelle action 14, s'ajoute une action 15, « Qualification en travail social ». Jusqu'alors également portés par le programme 177 de la mission « Ville et logement », les 2 millions d'euros de crédits alloués pour 2013 à cette action bénéficient de la même volonté de rationalisation et viennent donc abonder désormais le programme 304. Si le transfert de ce crédit vers la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » est légitime, l'isoler des autres crédits programmés sur l'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » du programme 177 est plus discutable. L'ingénierie et l'animation développées par des têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion ou de la restauration du lien social, les fédérations locales des centres sociaux et le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) pourraient tout aussi légitimement rejoindre les crédits du programme 304.

#### ***b) ... dont la structure interne est par ailleurs affinée***

Parallèlement à la création des actions 14 et 15, les crédits concourant au développement et à la promotion de l'économie sociale et solidaire figurent dans le programme 304 selon une présentation renouvelée. Jusqu'à la précédente loi de finances, l'action 02 du programme 304 (cf. tableau *supra*) regroupait d'une part, les crédits du Fonds d'innovation et d'expérimentation sociales (FIES) et, d'autre part, des crédits relevant strictement de l'économie sociale et solidaire. Désormais, ces derniers ainsi que ceux du FIES dédiés à l'économie sociale et solidaire sont donc isolés dans une action n° 12 qui vise à subventionner les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire d'une part (1,025 million d'euros, soit une

augmentation de 8,15 %) et les organismes nationaux et locaux de l'économie sociale d'autre part (3,8 millions d'euros).

## **2. Une diminution globale des crédits qui devrait être compensée par des recettes fiscales plus élevées**

Si l'effort en matière de cohérence et de regroupement est évident, le programme 304 est, à première vue, victime dans le projet de loi de finances pour 2013 d'une importante baisse de ses crédits qui passent d'un peu plus de 453 millions d'euros à 404 millions d'euros.

L'action 11 regroupe les crédits destinés à financer le revenu de solidarité active (RSA) dans sa part dite « activité ». Ce sont essentiellement les crédits destinés à ce complément de revenu, qui sont touchés par cette baisse <sup>(1)</sup>.

En effet, si l'on additionne les crédits des actions 12 et 13 dont nous avons vu précédemment qu'elles recourent l'ancienne action 02, on constate un niveau d'engagement financier inchangé (5,981 millions d'euros).

L'action 14 « Aide alimentaire » bénéficie de son côté d'un financement légèrement supérieur à celui de l'année 2012 (cf. *supra*).

En revanche, les crédits destinés au financement du RSA apparaissent subir une baisse drastique passant de 422 millions à 373 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 447,2 millions à 373 millions d'euros en crédits de paiement. Dans un souci d'objectivité, ces seules données budgétaires, si elles doivent sans conteste appeler à la vigilance s'agissant d'un dispositif particulièrement symbolique et nécessaire en temps de crise économique, doivent être nuancées.

En effet, le RSA activité est financé en premier lieu par une recette fiscale, la contribution sociale additionnelle sur les revenus de placement et de patrimoine. La contribution de l'État inscrite en loi de finances est une contribution d'équilibre, destinée à couvrir la différence entre les prévisions de dépenses et les prévisions de recettes fiscales au titre de la contribution additionnelle. Votre rapporteur pour avis a pu constater année après année que le montant de la contribution différentielle versée au FNSA dans le cadre du programme 304 est en diminution constante. Ainsi, alors qu'elle représentait 1,5 milliard d'euros en 2010, elle était passée à 686,9 millions d'euros pour 2011 et à 422 millions d'euros pour 2012. La tendance semble donc se poursuivre cette année avec 373 millions d'euros attribués.

Cependant, il faut relever que l'année 2012 a été marquée par un niveau de recettes de la contribution sociale sur les revenus de placement et de patrimoine bien supérieur à ce qui était attendu. Les rentrées financières sont ainsi estimées à

---

(1) Le RSA « socle », qui s'est substitué au RMI, est versé aux personnes n'exerçant aucune activité et n'étant pas éligibles à l'assurance chômage. Sa prise en charge financière incombe aux départements.

1,36 milliard d'euros, soit un rendement supérieur de 120 millions d'euros à celui attendu lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2012. Or, ces recettes devraient augmenter plus encore en 2013. En effet, une partie de la hausse de deux points des prélèvements sociaux sur le capital votée dans le cadre de la deuxième loi de finance rectificative pour 2012 sera transférée au FNSA sous la forme d'une majoration de 0,35 point du taux de la contribution sociale sur les revenus de placement et de patrimoine, qui passera donc de 1,1 % à 1,45 %. Pour 2013, les recettes attendues de la contribution sociale revalorisée s'élèvent à 1,84 milliard d'euros, soit 480 millions d'euros de plus qu'en 2012. Cet accroissement de recettes fiscales pourrait donc jouer un rôle de compensation de la diminution de la contribution d'équilibre versée par l'État au FNSA.

### **3. Une nécessaire vigilance**

Les remarques précédentes ne doivent pas masquer un certain nombre d'inquiétudes persistantes. À l'approche de la conférence sur l'exclusion et la lutte contre la pauvreté qui doit se tenir au mois de décembre prochain et qui fixera la feuille de route du Gouvernement pour les années à venir, il convient de rester vigilant et ce pour au moins cinq raisons.

La première est que la compensation censée s'établir entre hausse de la recette fiscale et baisse de la dépense budgétaire est toujours aléatoire. Comme le montrent les chiffres pour 2012, de façon positive en l'occurrence, le rendement d'une taxe est difficile à prévoir et est étroitement corrélé avec la situation économique générale. Tout risque n'est donc pas exclu que la contribution sociale additionnelle sur les revenus de placement et de patrimoine rapporte moins que les 1,84 milliard prévus dans le projet de loi de finances pour 2013, quand une dotation budgétaire aurait, elle, le mérite de fixer un niveau de ressources garanti pour le FNSA.

Il faut ajouter que cette baisse de la dotation intervient alors même que le FNSA se voit confier des dépenses nouvelles. En effet, l'article 70 du projet de loi de finances pour 2013, rattaché à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », prévoit la budgétisation de l'aide exceptionnelle de fin d'année, plus communément appelée « prime de Noël ». Instaurée en 1998, cette aide est traditionnellement reconduite chaque année et concerne un panel varié de bénéficiaires de différents minima sociaux. La prime de Noël des bénéficiaires du RSA, bien que jamais budgétée jusqu'à présent en loi de finances initiale, était déjà à la charge du FNSA. En revanche, celle des bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS) était financée par le Fonds de solidarité (FDS). Dans un souci de lisibilité et de simplicité du dispositif, le FNSA prendra en charge, à compter de cette année, cette composante de la prime de Noël. Si l'objectif de cohérence poursuivi est louable, on peut s'interroger sur la pertinence de la création d'une nouvelle charge évaluée à 71 millions d'euros pour le FNSA dans le contexte budgétaire précédemment évoqué...

La troisième source d'inquiétude concerne le public cible. Année après année depuis la mise en place du RSA, le constat est resté le même : une des failles majeures du dispositif réside dans l'importance du taux de non-recours : évalué à un tiers des bénéficiaires potentiels dans le cas du RSA socle, il atteint deux tiers des bénéficiaires potentiels pour le RSA activité ! La problématique du non-recours est inhérente aux dispositifs de minima sociaux. Toutefois, le RSA se distingue très largement par son importance record. Les causes en sont probablement multiples, difficiles à cerner de manière exhaustive et leur résolution ne peut être envisagée que sur le long terme. Les principales hypothèses régulièrement avancées sont : la méconnaissance du dispositif, l'imprévisibilité des ressources, la perte de droits connexes, la complexité des démarches administratives, la faiblesse du gain, le refus de faire jouer les obligations alimentaires et d'entrer en contentieux avec des parents ou ex-conjoints ou encore la crainte de la stigmatisation. Il est cependant préoccupant que les prévisions de financement du RSA activité tel qu'il découle des éléments communiqués dans le projet annuel de performances soient basées sur une hausse du nombre de bénéficiaires de 1,6 %, chiffre dont les documents budgétaires nous indiquent qu'il a été calculé par rapport « *au rythme de montée en charge observé sur une période de référence de 12 mois* ». Cela signifie, en substance, que l'amélioration du taux de recours poursuivie est particulièrement minime et que l'on devrait donc « s'accommoder » de la situation actuelle <sup>(1)</sup>.

Ce manque d'ambition est d'ailleurs confirmé par l'absence criante de certains objectifs ou indicateurs de performances. Nous venons de le dire, aucun objectif en matière de taux de recours n'est fixé alors qu'il s'agit probablement là d'un des plus grands échecs du RSA. Dans la même veine, on constate que l'indicateur de « Lutte contre la pauvreté », supprimé en 2012, n'a pas été remplacé. La justification de sa suppression est connue : la pauvreté est un concept difficile à définir de façon strictement budgétaire et l'indicateur de performance était peu parlant puisque tel qu'il était calculé, dès lors que la hausse de revenus restait supérieure à l'inflation, on aboutissait mathématiquement à une amélioration de l'indicateur, sans lien avec la réalité du niveau de pauvreté dans notre pays. Il n'en reste pas moins vrai qu'il est regrettable qu'aucun objectif de ce type ne soit retenu quand se superposent deux objectifs : « Améliorer l'accès à l'emploi » et « Développer l'accompagnement vers l'emploi », somme toute assez proches.

Enfin, à titre subsidiaire, on peut également regretter que cette année encore, le FNSEA finance l'ensemble du RSA (socle + activité) versé aux jeunes actifs. Cette modalité est en vigueur depuis l'ouverture du dispositif à cette catégorie de la population, soit le 1<sup>er</sup> septembre 2010 en métropole et le 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans les départements d'outre-mer (à l'exception de Mayotte,

---

(1) Il se pourrait même que l'augmentation de 1,6 % du nombre de bénéficiaires, si elle devait être confirmée au cours de l'année à venir, ne contribue pas à la baisse du taux de non-recours : en effet, les prévisions de l'INSEE en matière de croissance laissent penser que la situation économique pourrait, si ce n'est se dégrader, stagner suffisamment pour que le nombre d'allocataires potentiels croisse encore.

Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin et Saint-Barthélemy). L'exposé des motifs de l'article 70 du projet de loi explique que cette dérogation trouve sa justification dans la montée en charge progressive du RSA jeunes qui ne permettrait pas « l'identification stabilisée des dépenses relevant de la partie « socle » et de la partie « activité » ». Là encore, on peut regretter un supplément de charge pour le FNSA dans un domaine, celui de l'insertion des jeunes, où le RSA a jusqu'ici très largement échoué.

Sur un public-cible de 160 000 à 200 000 jeunes à la création du dispositif, seules 9 000 personnes bénéficient aujourd'hui du RSA jeunes. Les conditions d'entrée draconiennes dans le dispositif : avoir travaillé 2 années sur les 3 années précédentes, sont en complète contradiction avec la situation du marché de l'emploi accessible aux 18-25 ans. Le taux de chômage des 15-24 ans a connu, selon l'INSEE, une hausse de 0,8 % sur un an, touchant 22,7 % de cette classe d'âge au deuxième trimestre 2012 en France métropolitaine. Il faut clairement repenser le système d'insertion de ces jeunes qui sont dans une précarité particulièrement alarmante.

## **B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 106 : UN SOUTIEN SENSIBLE AUX ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES**

Le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » poursuit simultanément trois objectifs. Le premier est la protection des personnes vulnérables, qu'elles soient majeures ou mineures, en complément ou en substitution de l'aide familiale. Les actions financées contribuent également au soutien à l'exercice des fonctions familiales et parentales. Enfin, elles concourent à la prévention des risques chez les jeunes en difficulté, par des dispositifs d'accueil de proximité, d'écoute et d'orientation vers des structures adaptées.

Ce programme, doté pour 2013 de 244,6 millions d'euros, bénéficie d'une augmentation de crédits de près de 5 % par rapport à 2012, soit 11 millions d'euros supplémentaires. Après les réductions de crédits importantes imposées dans les dernières années, la loi de finances pour 2013 donne donc un signe de l'attention nouvelle portée par le Gouvernement à la politique de soutien envers les familles les plus en difficulté.

Contrairement au programme 304, la maquette du programme 106 reste globalement inchangée par rapport à la loi de finances précédente.

### **1. Un léger élargissement du champ de l'action 01**

Les crédits de l'action 01 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parent » ont pour objectif principal de soutenir des associations intervenant dans le domaine de la famille et de l'enfance, notamment les « Points info familles », le Mouvement français du planning familial, les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents ou le réseau des Établissements d'information, de conseil conjugal et familial. Cette action est la seule qui

connaisse un léger bouleversement dans son périmètre puisqu'à compter de 2013, elle intègre le soutien aux dispositifs en faveur des jeunes constitués principalement par les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), auparavant portés par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement ». Ces points d'accueil sont constitués d'environ 350 structures légères de proximité qui offrent des prestations en renfort des actions de droit commun soit :

- un accueil inconditionnel, gratuit, confidentiel aux horaires adaptés aux besoins des jeunes et des parents ;

- écoute et soutien, centré sur la parole du jeune, sans prestation de soin psychothérapeutique mais pouvant donner lieu à une orientation vers une prise en charge médicale ou sociale ;

- une médiation avec les membres de la famille ou d'autres instances ;

- une sensibilisation des jeunes de tout public.

Les crédits alloués à cette action progressent cette année de 4,3 millions d'euros par rapport à la précédente loi de finances, pour atteindre 15,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Votre rapporteur pour avis se réjouit de ce que cette action retrouve son niveau de financement d'avant 2012. Les crédits de l'action 01 étaient en effet passés de 12,8 millions d'euros en 2011 à 10,8 millions d'euros l'année suivante, soit une diminution de 15 %, compensée par une augmentation de 40 % cette année.

Ce sont les dispositifs locaux d'appui à la parentalité par les services déconcentrés qui bénéficient de la majeure partie de ces crédits puisqu'ils se voient allouer 13 millions d'euros. Parmi eux, les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents sont financés à hauteur de 3,6 millions d'euros, les services de médiation familiale se voient attribuer 1,86 million d'euros et le conseil conjugal et le planning familial font également l'objet d'un effort soutenu de l'État avec 2,6 millions d'euros. Ce sont les points d'accueil et d'écoute jeunes, nouvellement inclus dans le périmètre de l'action, vers qui s'orientent les financements les plus élevés avec 5 millions d'euros.

## **2. La disparition programmée de l'action 02**

Dotée pour 2012 de 7 700 euros, l'action 02 « Soutien en faveur des familles monoparentales », ne se voit attribuer aucun crédit pour 2013. Cette action était destinée à verser l'allocation de parent isolé (API), qui depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 est intégrée au RSA socle (on parle alors de RSA socle majoré), dont le financement est à la charge des départements. Elle ne subsiste cette année que pour traiter d'éventuels restes à payer, en attendant d'être supprimée.

### **3. La protection des enfants et des familles : des crédits en hausse mais des actions parfois floues**

L'action 03 « Protection des enfants et des familles », bénéficie d'une hausse de crédits de 6,4 millions d'euros pour atteindre 229,5 millions d'euros, soit une très large part (94 %) des crédits du programme. Dans ce cas encore, on ne peut que se réjouir qu'après une diminution de 3 % entre 2011 et 2012, cette action connaisse une augmentation de crédits de 3 % cette année. Ces crédits sont consacrés pour l'essentiel (222,6 millions d'euros) au financement des mesures de protection juridique des majeurs par le juge des tutelles, dans les conditions fixées par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et dont votre rapporteur pour avis a dressé un bilan lors de son précédent avis budgétaire.

Tous les acteurs professionnels de ce système se sont accordés à reconnaître à cette récente réforme ses qualités de recentrage sur les personnes dont les facultés sont réellement atteintes, ainsi que ses qualités de gradation de la réponse apportée entre mesures d'accompagnement et mesures judiciaires. Mais cette réponse graduée n'a pas suffi à diminuer le nombre de mesures judiciaires prononcées, comme l'escomptait la loi. L'évolution démographique, le vieillissement de la population et le désengagement des familles accroissent substantiellement le nombre de majeurs protégés, aujourd'hui estimé à 800 000. Votre rapporteur pour avis salue donc particulièrement l'augmentation de ces crédits car la poursuite des réformes est indispensable. Comme il le précisait dans son précédent rapport, il est toujours nécessaire d'améliorer le pilotage et l'accompagnement, de rééquilibrer une protection trop centrée sur les biens et pas assez sur les personnes, de simplifier des démarches pour les majeurs protégés et leurs proches, ou encore de financer plus équitablement la protection des majeurs placés en établissement.

L'action 03 subventionne également l'Agence française de l'adoption (AFA) à hauteur de 3 millions d'euros ou encore le GIPED, groupement d'intérêt public « Enfance en danger », gestionnaire du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) pour un montant de 2,38 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis déplore toutefois le laconisme des éléments fournis par le projet annuel de performances en matière de prise en charge des mineurs isolés étrangers. Alors que ces jeunes sont en effet dans une situation singulière qui justifie que les actions les concernant soient identifiées séparément, le document se borne à préciser que leur accueil et leur prise en charge sont bien « programmés ». Il aurait pu être opportun de détailler quelque peu les actions concrètement menées et les crédits mis en regard.

## **C. PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : REFONTE ARCHITECTURALE ET HAUSSE DES CRÉDITS, DEUX PILIERS POUR SOUTENIR UNE VRAIE POLITIQUE D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES**

### **1. Une priorité politique qui trouve sa traduction budgétaiement**

Le budget pour 2013 manifeste la priorité donnée par le Président de la République et le Gouvernement à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Dans un contexte très contraint, le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » voit croître sa dotation budgétaire de 15 % pour l'année 2013. Celle-ci passe ainsi de 20,3 millions d'euros en 2012 à 23,3 millions d'euros pour 2013. Ce budget permettra de soutenir les actions conduites, notamment par les associations, pour la promotion et la défense des droits des femmes, l'égalité professionnelle et la lutte contre les violences faites aux femmes. À ces crédits s'ajoutent la mobilisation des moyens du Service d'information du Gouvernement pour le financement de campagnes nationales d'information sur les droits des femmes, et l'apport de crédits nouveaux du Fonds social européen (FSE) estimés à 12 millions d'euros pour l'année 2013, pour soutenir la démarche d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La priorité donnée à cette politique trouve aussi sa traduction concernant les moyens humains affectés au réseau des droits des femmes et de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dont les emplois passent de 184 ETP (équivalents temps plein) à 189 ETPT (équivalents temps plein travaillés) en 2013 (+ 2,7 %).

### **2. Une modernisation de la nomenclature pour un meilleur emploi des crédits**

La modernisation de la nomenclature budgétaire débutée en 2012 se poursuit et, à l'instar du programme 304, le programme 137 fait l'objet cette année d'une nouvelle architecture qui doit renforcer l'efficacité de l'emploi des crédits en permettant une meilleure lisibilité et une meilleure évaluation.

#### *Architecture du programme 137*

<b>Architecture antérieure du programme 137</b>		<b>Nouvelle architecture</b>	
11	Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale	11	Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale
12	Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	12	Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes
13	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	13	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes
		14	Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes

Une nouvelle action 14 « Actions de soutien et d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes » est ainsi créée, avec une prévision de crédits de 6,3 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). La création de cette action manifeste la volonté d'introduire une véritable culture de l'expérimentation et de l'évaluation pour dynamiser le partenariat avec les ministères, les collectivités territoriales et les autres acteurs publics et privés mais également pour accroître l'efficacité globale de la réponse publique en matière d'égalité femmes-hommes, particulièrement en matière d'égalité professionnelle.

Un fonds budgétaire « d'expérimentation en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes » sera constitué au 1<sup>er</sup> janvier 2013 au sein du programme 137 pour mettre en œuvre des programmes de soutien et d'expérimentations et fonder les bases de nouvelles pratiques au service de l'égalité professionnelle et de la protection effective des femmes face aux violences. Ce fonds interviendra en appui de la feuille de route dressée à l'issue de la conférence sociale. Il sera alimenté par ailleurs par la participation d'entreprises volontaires, par voie de fonds de concours et par les crédits du Fonds social européen.

La nouvelle action 14 est financée par des abondements de crédits nouveaux (3 millions d'euros au total) et par transfert de crédits internes au programme, issus principalement de l'action 11 : 650 000 euros inscrits en 2012 au titre du prix de la vocation scientifique et technique ; 800 000 euros inscrits en 2012 au titre du dispositif des contrats pour la mixité des emplois et l'égalité professionnelle ; 1,6 million d'euros inscrits en 2012 au titre des « Autres subventions ». Des transferts depuis l'action 12 ont également eu lieu : crédits inscrits pour les études (10 000 euros) et l'expérimentation de dispositifs de protection (180 000 euros).

En raison des mouvements vers l'action 14, la prévision de crédits pour l'action 11 « Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale » est en baisse pour 2013 avec 1,84 million d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Cette somme doit servir à conduire de nombreuses actions pour l'aide au retour à l'emploi, l'aide à la création d'entreprise, ainsi que des actions de sensibilisation, d'information et de formation. Ce sont également ces crédits qui contribueront à financer les 57 bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) au niveau local.

Les crédits des deux autres actions, l'action 12 « Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes » et l'action 13 « Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes » restent constants en volume par rapport à 2012, respectivement à hauteur de 14,47 millions d'euros et 0,66 million d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

L'action n° 12 poursuit toujours le but de garantir l'exercice effectif des droits personnels et sociaux des femmes par la lutte contre les atteintes aux droits et à la dignité. À cet égard, des actions sont financées en particulier sur le champ de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes. C'est ainsi que, cette année encore, l'État intervient au travers de cette action pour soutenir le travail des associations sur le terrain.

3,56 millions d'euros seront consacrés aux associations nationales, têtes de réseau. Lors de la réunion avec le cabinet de Mme la ministre des droits des femmes qu'il a menée le 3 octobre dernier, votre rapporteur pour avis avait déploré le manque d'information du projet annuel de performances pour 2013 quant à la répartition de ces financements entre les différentes associations, alors que ces données figuraient clairement dans le document pour 2012. C'est donc avec une réelle satisfaction qu'ont été accueillies les précisions communiquées depuis et qui sont récapitulées dans le tableau suivant :

Bénéficiaires	Nombre estimé de bénéficiaires	Montant (en millions d'euros)
<b>Subventions aux associations nationales dont :</b>	<b>77</b>	<b>3,56</b>
Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)	1	Non défini (Convention en cours de discussion)
Fédération nationale Solidarité femmes (FNSF)	1	Non défini (Convention en cours de discussion)
Mouvement français pour le planning familial	1	Non défini (Convention en cours de discussion)
Collectif féministe contre le viol	1	0,31 (Convention pluriannuelle d'objectifs 2012-2014)
Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail	1	0,23 (Convention pluriannuelle d'objectifs 2011-2013)
Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles	1	0,04 (Convention pluriannuelle d'objectifs 2011-2013)

Source : Ministère des droits des femmes

Le reliquat des crédits, soit 10,9 millions d'euros, aura pour but de participer au financement de multiples associations locales, dont le maillage serré sur l'ensemble du territoire constitue l'une des garanties de réussite d'une politique concrète d'aide aux femmes victimes de violence.

Pour terminer, mentionnons que l'action n° 13 voit ses crédits stabiliser à 0,66 million d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement)

pour 2013. Ces crédits correspondent pour une part à la quote-part du ministère au financement du programme communautaire « Programme général de responsabilisation pour l'égalité » et au financement d'études ainsi que, pour l'essentiel, à des dépenses de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité.

**D. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UN PROGRAMME SUPPORT À LA MAQUETTE ENTIÈREMENT REPENSÉE POUR UNE IMPUTATION DES CRÉDITS PLUS FINE ET UNE ÉVALUATION RENFORCÉE**

Le programme 124 porte l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse, de la vie associative et de la ville, ainsi que les dépenses de personnel du ministère des droits des femmes.

Afin de rendre plus lisible la répartition des crédits entre secteurs ministériels et permettre un pilotage optimal des fonctions support, la nomenclature des actions du programme a été entièrement revue pour la loi de finances pour 2013 :

- les crédits de fonctionnement sont répartis entre sept actions pour permettre dès la budgétisation l'identification des dépenses répondant à des déterminants bien spécifiques ;
- les crédits destinés aux agences régionales de santé sont inscrits sur une seule action dédiée ;
- les crédits de masse salariale sont répartis entre cinq actions afin de présenter les moyens humains consacrés aux politiques relevant des différents ministères, exprimés, comme il est d'usage, en « équivalent temps plein » (ETP) ;
- les crédits liés à des dépenses de personnel distinctes de la masse salariale (remboursement de mises à disposition, dépenses d'action sociale et formation,...) sont comptabilisés au sein d'une action spécifique.

Le programme 124 passe ainsi de neuf à quatorze actions distinctes. Le tableau ci-après permet de mesurer la profondeur de la refonte de la nomenclature et l'intérêt de la nouvelle architecture en matière d'évaluation et de contrôle.

*Architecture du programme 124*

Architecture antérieure du programme 124		Nouvelle architecture	
01	Fonctions de pilotage et de contrôle	10	Fonctionnement des services
02	Statistiques et recherche	11	Systèmes d'information
03	Gestion des politiques sociales*	12	Affaires immobilières
04	Gestion des politiques sanitaires**	13	Certification des formations
05	Pilotage de la sécurité sociale et de l'offre de soins	14	Communication
06	Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	15	Affaires européennes et internationales
07	Financement des agences régionales de santé	16	Statistiques, études et recherche
08	Gestion des politiques du sport	17	Financement des agences régionales de santé
09	Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative	18	Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé
		19	Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
		20	Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes
		21	Personnels mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement
		22	Personnels transversaux et de soutien
		23	Autres dépenses de personnel

\* Cette action était auparavant subdivisée en 11 sous-actions

\*\* Cette action était auparavant subdivisée en 5 sous-actions

Cette nouvelle architecture s'accompagne d'une hausse de crédits bienvenue après les restrictions des années antérieures.

En effet, le programme 124 est doté cette année de 1,560 milliard d'euros de crédits de paiement contre 1,481 milliard d'euros en 2012, ce qui représente une hausse d'un peu plus de 5 %. Pour mémoire, les crédits avaient diminué de 2,7 % entre 2011 et 2012, passant de 1,525 à 1,481 milliard d'euros.

Cette augmentation des crédits n'a pas pour conséquence un dérapage incontrôlé des moyens en personnel, bien au contraire.

Ainsi, le plafond d'emplois est fixé cette année à 11 157 équivalents temps plein travaillé, soit une diminution de 126 par rapport à 2012. Cette diminution est possible grâce à un certain nombre de non-remplacements : même si l'objectif du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été abandonné car correspondant à une logique trop mathématique sans rapport avec les besoins réels de mise en œuvre de telle ou telle politique, des actions de réorganisation interne, de recherche de simplification des procédures et de mutualisation permettent une rationalisation du fonctionnement de l'administration centrale comme des administrations déconcentrées expliquant la diminution du plafond d'emplois.

La logique est la même concernant les dépenses de fonctionnement. Le mouvement de baisse engagé depuis plusieurs années, qui a conduit à une maîtrise des volumes et des prix, se poursuivra en 2013, notamment par l'amélioration de la performance des achats. À ce titre, une mission des achats et du développement durable a été créée au sein des ministères sociaux en 2012 et est chargée de mettre en œuvre le plan d'actions relatif à la fonction achats-marchés arrêté en février dernier.

## **II.- LES DROITS DES FEMMES ET LA LUTTE CONTRE LES STÉRÉOTYPES ET LES VIOLENCES DE GENRE : DES AVANCÉES À CONCRÉTISER POUR PARVENIR À UNE ÉGALITÉ EFFECTIVE ENTRE HOMMES ET FEMMES**

La formation du premier Gouvernement paritaire de l'histoire de la République, la création d'un ministère des droits des femmes de plein exercice, l'inscription comme premier texte à l'ordre du jour de la législature d'un projet de loi relatif au harcèlement sexuel, sont autant de signes que s'ouvre une nouvelle étape dans la mise en œuvre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. L'égalité entre les femmes et les hommes, acquise en droit, doit se concrétiser dans les faits et se manifester dans la vie quotidienne. Ces enjeux sont essentiels à la fois en termes d'acquis démocratique, de cohésion sociale et de performance économique.

### **A. L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : DES POLITIQUES VOLONTAIRES, DES RÉSULTATS CONTRASTÉS**

La prise en compte des droits des femmes à la fois comme enjeu politique majeur et comme politique publique transversale n'est pas nouvelle. Depuis l'après seconde guerre mondiale, l'émancipation des femmes et la revendication de droits identiques à ceux des hommes, comme de droits spécifiques ont progressé.

La première étape, la plus ancienne, consista en la suppression dans la loi de toutes les discriminations faites aux femmes : interdiction de voter, d'être éligibles, d'ouvrir un compte sans l'autorisation de leur mari. La deuxième étape, illustrée par les mouvements féministes des années 1960 et 1970, aboutit à l'obtention de droits propres, fortement liés à la libre disposition de leurs corps par les femmes. Ces revendications trouvèrent leur expression la plus symbolique dans les deux lois majeures que sont la loi Neuwirth autorisant la contraception (1967) et la loi Veil sur le droit à l'avortement (1975).

Depuis, la problématique des droits des femmes s'est imposée à l'ensemble des acteurs de la sphère politique. Progressivement, deux champs d'intervention, parallèles et complémentaires à la fois, se sont fait jour : la promotion de l'égalité des femmes et des hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale d'une part, et la lutte contre les violences sexistes d'autre part. Les quinze dernières années sont particulièrement symboliques de l'engagement des acteurs publics sur ce terrain, en même temps qu'elles témoignent des failles et des carences des politiques menées.

## **1. L'égalité dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale : des initiatives multiples aux résultats décevants**

### *a) Une persistance de la sous-représentation des femmes dans la vie politique*

Les quinze dernières années ont été marquées par une volonté inédite de favoriser l'accès des femmes aux fonctions politiques où leur sous-représentation était quasi-caricaturale.

La réforme constitutionnelle du 28 juin 1999 a consacré le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives et a accompli le premier pas symbolique. Ce principe a été mis en œuvre par la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, qui oblige les partis politiques à présenter un nombre égal d'hommes et de femmes pour les élections régionales, municipales (dans les communes de 3 500 habitants et plus), sénatoriales (dans les circonscriptions à la proportionnelle) et européennes. Elle prévoit aussi des pénalités financières pour les partis ou groupements politiques qui ne respectent pas le principe de parité lors de la désignation des candidats pour les élections législatives. Cette loi a été complétée par la loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, qui révisé les modes de scrutin des élections régionales et européennes, puis par la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, qui modifie les conditions d'élection des adjoints aux maires, en introduisant des règles strictes de parité. Elle impose la parité dans les exécutifs des conseils municipaux et des conseils régionaux. Elle renforce les sanctions financières à l'encontre des partis politiques qui ne respecteraient pas les exigences légales en termes de parité. Elle prévoit enfin l'élection d'un titulaire et d'un suppléant de sexe différent pour les élections cantonales.

L'arsenal législatif a beau être imposant, les résultats sont restés globalement décevants, même si échelon local et échelon national doivent être distingués.

À l'échelon local, les lois sur la parité ont contribué à améliorer la représentation des femmes : 48 % des conseillers régionaux élus lors du scrutin de mars 2010 sont des femmes, soit presque deux fois plus qu'en 1998 (27,5 %). Parallèlement, en 2008, dans les communes de 3 500 habitants et plus (localités où s'appliquait la loi sur la parité), on comptait 48,5 % de femmes parmi les conseillers municipaux. Ce chiffre est hélas moindre dans les communes de moins de 3 500 habitants (qui représentent plus de 90 % des communes de France) avec 32,2 % de conseillères municipales recensées, preuve que l'impact des dispositions législatives n'est probablement pas nul. Ces chiffres énoncés, il n'y a pourtant pas lieu de se réjouir car on constate que la place des femmes dans les exécutifs municipaux est restée très en retrait de leur progression dans les conseils

et que dans l'ensemble des communes, le nombre de femmes élues maires (14 % en 2008) reste très faible. Quant aux conseils généraux, ils constituent les assemblées représentatives françaises les moins féminisées, même si l'on observe une augmentation de la part des femmes parmi les élus (14 % en 2011, contre 8,6 % en 1998).

C'est sans conteste l'évolution de l'accès des femmes aux fonctions électives nationales qui a été la plus scrutée mais aussi la plus décevante. L'Assemblée nationale et le Sénat restent des lieux essentiellement masculins puisque seul un parlementaire sur cinq est une parlementaire. Même si le nombre de sénatrices a progressé de façon sensible depuis 2001, elles ne sont aujourd'hui que 77 sur 348 sénateurs. La part des femmes députées est passée de 12,3 % en 2002 à 18,5 % en 2007 pour atteindre une proportion record – et, espérons-le, pérenne – de près de 27 % après le renouvellement de juin dernier. Ces différents résultats sont néanmoins encore éloignés de l'objectif fixé par le législateur et il est indéniable que les pénalités financières n'ont pas eu l'effet escompté initialement.

#### ***b) Un renforcement du corpus juridique en matière d'égalité professionnelle...***

Partant du constat que le taux d'emploi des femmes atteint aujourd'hui 63,4 % (chiffre 2010), les différents gouvernements qui se sont succédé depuis une quinzaine d'années ont tous eu pour cheval de bataille la poursuite de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la vie professionnelle. Plusieurs leviers ont été actionnés afin de parvenir à cet objectif.

- La lutte pour l'établissement de l'égalité salariale a été le premier d'entre eux. La loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes et qui complète la loi dite « Génisson » du 9 mai 2001, a eu pour objectif de résorber les écarts de rémunération en imposant aux entreprises et aux branches professionnelles l'obligation de négocier pour définir et programmer des mesures de nature à supprimer ces écarts, sur la base d'un diagnostic de la situation comparée des femmes et des hommes. L'article 99 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a renforcé ces dispositions en prévoyant qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 une sanction financière pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale pourrait être appliquée aux entreprises qui n'auraient pas un accord collectif ou un plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle comprenant des objectifs de progression et des indicateurs associés.

- Le décret d'application prévu par l'article 99 de la loi portant réforme des retraites précédemment citée, en date du 7 juillet 2011 et relatif à la mise en œuvre des obligations des entreprises pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, prévoit de compléter le rapport de situation comparée en ajoutant aux thèmes obligatoires la question de l'articulation entre les temps de vie professionnelle et familiale dans les entreprises de moins de 300 salariés. Cet

aspect du décret, par ailleurs fort contestable <sup>(1)</sup>, est une des conséquences directes de la conférence sur le partage des responsabilités professionnelles et familiales qui avait été organisée à l'initiative de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale le 28 juin 2011 et qui avait associé organisations syndicales et patronales, mais aussi responsables associatifs, universitaires, élus et entreprises. Le constat était alors unanime : l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes passe par un réel partage des responsabilités familiales.

- Enfin, agir pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes suppose aussi de favoriser l'accès des femmes aux postes de responsabilité et de direction. La loi du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle poursuit cet objectif en prévoyant l'instauration progressive de quotas pour aller vers la féminisation des instances dirigeantes des grandes entreprises (sont concernés les conseils d'administration et les conseils de surveillance des entreprises cotées en bourse et des entreprises publiques). Un mécanisme de sanctions financières a également été prévu, avec notamment la possibilité d'une suspension temporaire des « jetons de présence ». La loi dite « Sauvadet » du 12 mars 2012 crée une sorte de dispositif miroir pour les postes d'encadrement des trois fonctions publiques, puisqu'elle prévoit dans son article 56 des objectifs chiffrés et progressifs de nomination de femmes, assortis de sanctions financières en cas de non-respect. Les administrations doivent ainsi respecter les cibles suivantes : 20 % de nomination de chaque sexe sur la période 2013-2015, 30 % sur la période 2015-2017 et 40 % à partir de 2018.

### *c) ... qui n'a pour l'instant pas porté ses fruits*

Sans même prétendre à l'exhaustivité, il apparaît clairement que les outils juridiques en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes existent et ont même eu tendance à se développer ces dernières années. Il est fort probable que certaines dispositions sont encore trop récentes pour avoir produit pleinement leurs effets et que l'heure du bilan n'est pas venue. Pour autant, le constat est sans appel : l'inégalité entre les sexes dans la sphère professionnelle demeure alarmante. Les femmes continuent globalement à être défavorisées, à diplôme égal, par rapport à leurs homologues masculins. Même si elles prennent de plus en plus de place sur le marché du travail, des écarts subsistent, avec notamment une concentration dans un nombre réduit de familles de métiers, des temps partiels plus fréquents et des salaires plus faibles.

- La concentration des femmes est manifeste dans certains métiers des services (aides à domicile, aides ménagères, assistantes maternelles), de l'éducation et de l'action sanitaire et sociale. La moitié des emplois occupés par

---

(1) Il prévoit en effet notamment la possibilité pour les entreprises d'avancer plusieurs motifs dont celui, large, de « difficultés économiques » pour échapper aux sanctions financières et il a également introduit la notion de nombre « minimum » d'indicateurs chiffrés sur la situation réciproque des femmes et des hommes dans l'entreprise qui doivent figurer dans le rapport de situation comparée.

les femmes (50,6 %) sont concentrés dans 12 des 87 familles professionnelles<sup>(1)</sup>. À titre de comparaison, pour les hommes, les 12 premières familles regroupent 35,7 % des emplois qu'ils occupent.

- Les femmes occupent 82 % des emplois à temps partiel. Donnée peut-être plus frappante encore, d'après un rapport du Conseil économique, social et environnemental, « *l'essentiel de la hausse de l'emploi des femmes durant la période 1983-2002 est dû à celle de l'emploi à temps partiel* ». <sup>(2)</sup>

- Enfin, les écarts de salaire entre les femmes et les hommes à niveau de diplôme et de compétences équivalent, reflètent les inégalités sur le marché du travail entre les deux sexes. D'après des données publiées en 2006 par la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares), tous temps de travail confondus, les salaires des femmes sont inférieurs de 27 % à ceux des hommes. En comprenant uniquement les salaires des travailleurs à temps complet, le salaire net mensuel moyen d'une femme est, en 2009, dans le secteur privé ou semi-public, inférieur de 20,1 % à celui d'un homme. Quel que soit le secteur d'activité, c'est parmi les cadres que l'écart est le plus important entre les femmes et les hommes : les femmes cadres gagnent 23,4 % de moins que les hommes dans le secteur privé ou semi-public, 22,3 % de moins dans le secteur public hospitalier, 18,7 % de moins dans la fonction publique de l'État et 16,4 % de moins dans la fonction publique territoriale. Les dirigeantes de sociétés salariées perçoivent en moyenne un salaire inférieur de 32,9 % à celui de leurs homologues masculins et cet écart atteint même 40 % dans le secteur des services ! Autant dire que les dispositifs législatifs successifs sont restés sans grand effet jusqu'ici.

## **2. Le troisième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes : un exemple de volonté politique globale et ambitieuse aux effets encore trop limités**

### ***a) Un plan ambitieux***

Le troisième plan de lutte contre les violences faites aux femmes (2011-2013) a été présenté lors du conseil des ministres du 13 avril 2011 par la ministre des solidarités et de la cohésion sociale d'alors, Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Il complète certaines des mesures prévues par le deuxième plan, et élargit également l'action de l'État à d'autres violences que celles commises au sein du couple : viols, agressions sexuelles, violences au travail, mariages forcés, mutilations sexuelles féminines, prostitution, polygamie. Il a engagé plus de 31 millions d'euros sur trois ans, avec la mobilisation de plusieurs ministères (en particulier ceux chargés des affaires sociales, de l'intérieur, de la justice, du logement, du travail et de la santé). Dans le cadre de ce plan,

---

(1) *La nomenclature des familles professionnelles résulte d'un croisement du code des professions et catégories socio-professionnelles de l'Insee et du Répertoire des métiers établi par l'ex-ANPE. Elle a été revue en 2009.*

(2) « 1968-2008 : Évolution et prospective de la situation des femmes dans la société française », Rapport du Conseil économique, social et environnemental, 2009.

61 mesures ont été prévues pour mieux connaître, prévenir et lutter contre l'ensemble des violences faites aux femmes, former les professionnels concernés, sensibiliser la société, accompagner et protéger les victimes. Une des innovations majeures de ce troisième plan est également la prise en compte de l'impact des violences sur les enfants, notamment les risques de reproduction des violences agies ou subies. Le tableau présenté en annexe 1 récapitule les actions contenues dans le plan et montre bien la volonté qui l'anime : aborder le problème des violences sexistes de façon globale tant sur les types de violences combattues que sur la nature des actions menées.

### ***b) Un bilan à mi-parcours contrasté***

Prévu pour se dérouler sur une période de trois ans, le troisième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes peut faire l'objet d'un bilan à mi-parcours. Une phase d'évaluation a d'ailleurs été engagée depuis le mois de septembre dernier par les services compétents du Gouvernement, afin de procéder, le cas échéant, à des ajustements. Les éléments qu'ils ont transmis à votre rapporteur pour avis permettent d'esquisser un premier bilan.

Selon les estimations communiquées, un tiers seulement des mesures prévues par le plan ont été à ce jour mises en œuvre. Sa réalisation, par nature interministérielle, a été axée dans un premier temps sur les mesures jugées prioritaires.

- La réforme de la gouvernance du dispositif a été réalisée par un décret en date du 12 avril 2011. Ce dernier élargit la composition de la commission nationale de lutte contre les violences envers les femmes à de nouveaux membres (représentants des collectivités territoriales, comité interministériel de prévention de la délinquance, présidentes des délégations aux droits des femmes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ...) afin de lui donner toute légitimité et compétence sur l'ensemble de ce champ et lui conférer un véritable rôle d'organe de suivi du plan. La commission s'est réunie en avril et en juillet 2011 puis en septembre 2012. Parallèlement, le comité de suivi, émanation restreinte composée des administrations, a été réuni en juillet 2011 et en février 2012.

- En matière d'information et de sensibilisation, une campagne à destination du grand public a été lancée le 25 novembre 2011 sur les violences notamment sexuelles faites aux femmes (mesure n° 35 du plan). Elle devrait être renouvelée en novembre 2012 concernant cette fois les violences sexistes et sexuelles au travail et en novembre 2013 sur la prostitution, reconnue dans ce plan comme une violence en tant que telle.

- En matière de prévention et de protection contre les violences, le déploiement de référents pour les femmes victimes de violences au sein du couple a été engagé. L'objectif est de mettre en place un référent dans tous les départements à l'échéance 2013 (mesure n° 17 du plan). Le référent a pour mission d'assurer une coordination de proximité afin de permettre une prise en charge globale et dans la durée des femmes victimes de violences, jusqu'à ce

qu'elles retrouvent leur autonomie. Leur intervention s'effectue donc autour de la personne et dans un réseau d'acteurs locaux. À l'heure actuelle, 65 départements sont dotés de ce dispositif, soit 86 postes de référents. Parallèlement, le financement d'accueils de jour pour les femmes victimes de violences conjugales (mesure n° 21 du plan) a également débuté : 74 projets dans 62 départements sont d'ores et déjà financés. Il s'agit là d'une demande récurrente des acteurs associatifs et d'un besoin capital pour les femmes victimes et cette initiative doit impérativement être développée et encouragée à l'échelle nationale.

Si ces initiatives doivent être saluées et appréciées, force est cependant de constater que bien des pans d'action prévus par le plan sont restés jusqu'à présent lettre morte. De l'aveu même des services du ministère en réponse aux questionnaires budgétaires adressés par les rapporteurs, toutes les mesures n'ont pas été correctement budgétées ce qui rend évidemment difficile leur mise en œuvre par le Gouvernement.

- Il apparaît notamment que de nombreuses mesures visant la réalisation d'études et le recueil d'informations statistiques n'ont pas été entreprises. Le plan comprend 19 mesures dont l'objectif est de mieux quantifier les phénomènes de violences faites aux femmes et d'évaluer l'efficacité des actions engagées. Parmi celles-ci, 9 d'entre elles n'ont pu être initiées en raison de difficultés techniques ou du fait de contraintes budgétaires<sup>(1)</sup>. Un bon nombre des études non entreprises concernent le problème de l'accueil des femmes victimes de violences conjugales, de leur prise en charge, ainsi que de celle du conjoint violent, ou encore de l'impact de ces violences sur les enfants. Il est particulièrement regrettable que plusieurs actions de ce type aient jusqu'ici été négligées. En effet, comme l'a souligné la ministre des droits des femmes lors du débat sur l'égalité entre les femmes et les hommes qui s'est tenu dans l'hémicycle le 30 octobre dernier, le manque de données statistiques dans ce domaine se fait cruellement ressentir, notamment parce que la législation a favorisé le regroupement des publics accueillis en urgence, gommant la spécificité de la situation des femmes victimes de violences.

- En second lieu, les nombreuses actions du plan centrées sur des objectifs de formation des différents professionnels ont bien souvent été différées. Ainsi l'action n° 33 « Lancer des actions de formation auprès des professionnels (inspection du travail, médecine du travail, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) » n'a pas été mise en œuvre. Là encore, on ne peut que le regretter car la formation des professionnels a été identifiée comme un vecteur essentiel de progrès en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter du fait que le ministère des droits des femmes ait décidé de saisir l'ensemble des ministères concernés, dont il a coordonné les travaux, afin que ces derniers fassent le bilan, pour leur champ de compétences, des formations existantes en matière de prévention et de prise en charge des violences faites aux femmes. Un rapport est en cours de finalisation et devrait donc être prochainement communiqué.

---

(1) Il s'agit des mesures n° 18, 19, 23, 26, 27, 30, 34, 46 et 48 (cf. annexe 1).

## **B. POUR LE PASSAGE D'UNE ÉGALITÉ DE DROITS À UNE ÉGALITÉ DE FAIT : LE RÔLE CENTRAL DE L'ÉTAT**

Le défi à relever aujourd'hui en matière de politique d'égalité entre les femmes et les hommes est, pour reprendre les mots de la ministre des droits des femmes, le « *combat de la troisième génération* », celui de la mise en œuvre des différents acquis, des différents principes, afin qu'ils ne restent pas des concepts mais deviennent réalité. Des avancées majeures ont déjà été obtenues dans le sens d'une approche intégrée de l'égalité : la nomination d'un haut fonctionnaire chargé de cette question dans chaque ministère, la sensibilisation des ministres à la prise en compte de cette dimension dans chaque politique publique, la réactivation d'un comité interministériel inexistant depuis plus de dix ans, par exemple. Si ce passage de l'égalité de droits à l'égalité de fait suppose l'action concertée de tous les acteurs, l'État conserve plus que jamais un rôle déterminant : un rôle pédagogique et éducatif, un rôle normatif, un rôle de coordinateur et de soutien pour l'échelon local et les associations.

### **1. La lutte contre les stéréotypes de genre : l'école, ferment de la politique d'égalité entre les sexes**

La lutte contre les violences sexistes et en faveur d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes commence avant tout par un changement des mentalités. La priorité pour rendre l'égalité effective, c'est de lutter contre le sexisme ordinaire, contre les représentations et les stéréotypes sexistes qui malheureusement abondent. Ce combat doit être mené partout : à l'école, dans le sport, dans les médias et la publicité et cela afin que dès le plus jeune âge, chacun se construise une vision réellement égalitaire des sexes.

La ministre des droits des femmes a annoncé sa détermination à envisager la politique d'égalité de façon globale, sans négliger la dimension symbolique et pédagogique et on ne peut que s'en féliciter. Le comité interministériel, récemment réactivé, devrait se révéler un outil précieux pour décider de politiques d'envergure de lutte contre les stéréotypes. D'ores et déjà, l'annonce a été faite que les ministères des droits des femmes et de l'éducation nationale allaient lancer dès cette année dans cinq académies un programme d'éducation à l'égalité dès l'école primaire, intitulé « ABCD de l'égalité ». Afin de permettre aux équipes enseignantes de se saisir au mieux de ces questions, des modules de déconstruction des stéréotypes leur seront offerts dans le cadre de leur formation. La question de l'égalité est aussi au cœur de la volonté du Gouvernement de réintroduire à l'école la question de l'éducation sexuelle pour les élèves du secondaire.

Au-delà même de la question des mentalités, l'école est aussi l'endroit où se construit malheureusement aujourd'hui l'inégalité professionnelle que cet avis a décrite précédemment. Une des pistes pour éradiquer cette inégalité est probablement d'agir sur l'orientation absurdement différenciée des filles et des garçons au moment des choix qui conditionnent leur carrière professionnelle.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, la moitié de la population active féminine se concentre actuellement dans 12 familles de métiers sur les 87 existantes. Autant dire que les perspectives professionnelles sont particulièrement restreintes pour les femmes par rapport aux hommes, ce qui explique probablement au moins une partie de l'écart moyen de rémunération entre les deux sexes.

Afin de lutter contre cette concentration des femmes dans un nombre restreint de métiers, le Gouvernement a annoncé que les centres d'information et d'orientation se devront de prendre en compte la question de la mixité des orientations et des métiers dans l'aide qu'ils apportent aux jeunes dans le choix d'une voie professionnelle adaptée. Plus concrètement, les orientations budgétaires du programme 137 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » témoignent de cette politique de volonté de décroiser les parcours professionnels. Ainsi, le transfert vers l'action 14 des 650 000 euros inscrits au titre du prix de la vocation scientifique et technique (cf. *supra*) n'est pas un simple changement de maquette budgétaire mais s'accompagnera d'une évolution de la politique en faveur de la mixité professionnelle : en effet, actuellement, le prix de la vocation scientifique et technique ne concerne que les filles et se traduit par l'attribution d'un prix individuel. Si l'orientation des filles vers les filières scientifiques demeure un objectif important, la logique n'en est pas moins trop restrictive : les nouvelles mesures financées par l'action 14 auront pour objectif d'appréhender la mixité dans sa double dimension, filles et garçons. S'il est important d'élargir le panel des métiers auxquels les femmes accèdent, il convient parallèlement d'orienter les garçons vers les métiers aujourd'hui très féminisés, tels ceux de la justice ou du secteur social. Dans le même objectif, l'action 14 se voit attribuer 800 000 euros de crédits au titre du dispositif des contrats pour la mixité des emplois et l'égalité professionnelle. Cette mesure s'inscrit dans le cadre plus global des aides mobilisées en région pour soutenir l'embauche, l'adaptation ou la promotion de femmes dans les entreprises de secteurs à prédominance masculine.

## **2. L'État législateur : de meilleures normes, mieux appliquées**

Nous l'avons abondamment démontré plus haut : la persistance de grandes inégalités entre les femmes et les hommes ne s'explique pas par l'inaction des acteurs publics et l'absence de textes législatifs ou réglementaires. Au cours des deux dernières décennies, les lois se sont multipliées, et les gouvernements successifs, conscients que la recherche de l'égalité effective n'était l'apanage d'aucune majorité, ont poursuivi le même objectif, chacun ajoutant sa pierre à l'édifice.

Sans doute certains des textes élaborés sont-ils perfectibles, voire méritent d'être remaniés. C'est ainsi avec satisfaction que votre rapporteur pour avis a accueilli l'annonce par la ministre des droits des femmes de son intention de réviser le décret du 7 juillet 2011 d'application de l'article 99 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. S'il comporte des dispositions qui

peuvent être saluées, nous l'avons évoqué, ce décret est au final sans doute plus dommageable que pertinent. Il nous faut naturellement attendre la publication du texte révisé, actuellement en cours d'examen par le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle qui devrait bientôt rendre son avis, mais les premiers éléments communiqués par la ministre lors du débat sur l'égalité entre les femmes et les hommes qui laissent entrevoir le remplacement du contrôle sur place par un contrôle sur pièces, nous semblent aller dans le bon sens. De même, la volonté exprimée par la ministre de sensibiliser, voire d'inciter, les entreprises du SBF 120<sup>(1)</sup> à accroître la part de femmes présentes dans les comités directeurs et les comités exécutifs, va dans le sens d'un approfondissement de la loi du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle.

Ce dernier exemple montre parfaitement que l'arsenal législatif dont nous disposons est déjà très étoffé et que ce dont notre pays a besoin pour mettre en œuvre une égalité effective entre les sexes, ce n'est probablement pas de plus de normes, mais de normes mieux pensées, plus attentives à la problématique du genre. C'est pourquoi la prise en compte systématique de la question du genre pour chaque projet de loi élaboré nous paraît particulièrement pertinente.

Depuis la circulaire du Premier ministre du 23 août dernier relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, le principe a été retenu que l'étude d'impact qui accompagne les projets de loi, rendue obligatoire par la loi organique du 15 avril 2009, contient désormais un volet permettant d'apprécier les conséquences potentielles du texte au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes. La circulaire précise qu'il s'agit « *de s'assurer que les dispositions envisagées ne portent pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes [...]. Si tel était le cas, des mesures correctrices devraient être prévues.* » La volonté du Gouvernement va même au-delà de l'intégration d'une nouvelle « rubrique » dans les études d'impact, puisque la circulaire, comme son titre l'indique d'ailleurs explicitement, entend que la question du genre soit également envisagée pour tous les textes de nature réglementaire. Ceci constitue une énorme avancée car ces textes sont, en nombre, bien plus importants que les textes de loi et leur contenu peut avoir des répercussions majeures en terme d'(in)égalité entre les sexes, comme l'exemple fâcheux du décret du 7 juillet 2011 l'a prouvé. Quant aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, qui justifient une approche spécifique, une réflexion est déjà en cours afin de définir une méthode permettant d'inscrire dans l'ensemble des programmes budgétaires des indicateurs de l'égalité entre les femmes et les hommes et d'évaluer l'impact de ces textes en s'inspirant des techniques de « *gender budgeting* » développées dans d'autres pays. L'objectif affiché est que le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la

---

(1) Indice boursier de la place de Paris, composé des 40 valeurs du CAC 40 et de 80 valeurs du premier et du second marchés.

sécurité sociale pour 2014 soient élaborés en tenant compte de cet impératif. Le Premier ministre a prévu de dresser un premier bilan de l'application de cette nouvelle démarche à l'automne 2013. Si elle s'avère satisfaisante, le Gouvernement pourrait envisager de modifier la loi organique du 15 avril 2009 pour y inscrire l'obligation de tenir compte de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'élaboration des textes.

Enfin, s'il est nécessaire de produire une norme efficace, mieux pensée quant à ses conséquences directes et indirectes, il convient aussi de veiller à ce que la loi soit réellement appliquée. De ce point de vue, la mission générale confiée par la ministre des droits des femmes à notre ancienne collègue, Danielle Bousquet, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité, de faire un suivi et une évaluation des lois votées, nous semble aller dans le sens d'une meilleure effectivité de la loi et donc de l'égalité. S'il semble en effet évident qu'une loi est faite pour être appliquée, chacun sait qu'il n'est pas rare que des dispositifs votés ne soient pas ou trop peu appliqués.

Prenons l'exemple de la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants. Il est admis par tous que cette loi constitue une réelle avancée ; malheureusement elle n'est qu'insuffisamment appliquée. Ainsi, le groupe de travail *ad hoc* entre la Commission nationale contre les violences envers les femmes et l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, qui devait assurer le suivi de la loi (action n° 4 du plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes), n'a jamais vu le jour. Les expérimentations (mesure n° 29 du plan) du dispositif électronique de protection anti-rapprochement prévu à l'article 6 de la loi, dans les ressorts de trois tribunaux de grande instance (Strasbourg, Amiens et Aix-en-Provence), et la remise d'un téléphone portable non géo-localisable à la victime pour qu'elle puisse donner l'alerte en cas de besoin, n'ont pas été davantage mises en œuvre. Autre innovation majeure et saluée de la loi du 9 juillet 2010, l'ordonnance de protection est sous-utilisée et sa montée en charge est très déficiente. Moins de 700 ordonnances ont été délivrées depuis 2010, dont un tiers dans le seul département de la Seine-Saint-Denis. Dans beaucoup de départements, aucune ordonnance n'a été rendue ; faut-il pour autant croire qu'ils sont épargnés par les violences faites aux femmes ? C'est manifestement l'appropriation de ce dispositif qui est insuffisante et votre rapporteur pour avis examinera avec attention les réponses qui devraient être apportées sur ce sujet lors de la réunion du comité interministériel prévue à la fin du mois de novembre.

### **3. Pour un vrai partenariat avec les acteurs de terrain**

Mener une vraie politique d'égalité entre les femmes et les hommes suppose de pouvoir mobiliser les acteurs de terrain. Le rôle de l'État est capital : nous l'avons dit, lui seul peut définir les orientations stratégiques et bâtir et faire appliquer le socle législatif sur lequel se construira cette égalité. Il n'en demeure pas moins vrai que la présence sur le terrain d'acteurs expérimentés et spécialisés

est une nécessité absolue si nous voulons réussir ce passage de l'égalité théorique à l'égalité réelle.

Ces acteurs de terrain, ce sont tout d'abord les services déconcentrés de l'État et notamment les délégué(e)s régionaux et les chargé(e)s de mission départementaux aux droits des femmes. Ces dernières années, ce réseau avait été déstabilisé dans son action, notamment du fait de la baisse constante des effectifs liée à l'application de la révision générale des politiques publiques. Cette restriction répétée des moyens humains semble être endiguée, puisque les postes de délégué(e)s régionaux et de chargé(e)s de mission départementaux seront maintenus y compris lorsqu'ils sont constitués d'emplois mis à disposition par d'autres ministères. Au-delà des moyens humains, le ministère des droits des femmes a annoncé son intention de faire mieux connaître et de valoriser le travail de terrain mené par les délégué(e)s et les chargé(e)s de mission. Après le comité interministériel prévu à la fin du mois de novembre, une circulaire devrait ainsi être adressée aux préfets pour donner à ce réseau des priorités et des orientations stratégiques claires, en insistant sur l'importance du travail en réseau et la nécessaire articulation entre niveau régional et niveau départemental pour gagner en cohérence.

Mais c'est surtout au sort des différentes associations que votre rapporteur pour avis est particulièrement sensible. Ces associations effectuent un travail considérable sur le terrain en créant des lieux d'accueil, d'écoute, d'orientation, voire de prise en charge.

Dans le domaine de l'information sur les droits, le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) coordonne l'action des 114 centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) répartis sur l'ensemble du territoire et dont certains sont implantés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Près de 500 000 personnes ont été reçues et informées dans les centres d'information en 2011, dont 335 095 ont été reçues et informées individuellement. Une grande partie du travail de ces centres consiste à réhabiliter les institutions, sans toutefois faire doublon avec le ministère de la justice ou le réseau de la Fédération nationale d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM). Ainsi, alors que les Parquets font souvent pression pour orienter les victimes vers la médiation pénale, le CNIDFF affirme, lui, que celle-ci est incompatible avec les violences faites aux femmes. En effet, dans ce cas précis, d'une part, il ne revient pas aux associations de travailler avec les agresseurs ; d'autre part, et plus profondément, le CNIDFF est très réservé sur le principe même d'une médiation s'agissant des violences conjugales. Les victimes mettent souvent beaucoup de temps avant de contacter les associations et d'être prises en charge. Les violences se sont alors parfois installées et aggravées au fil du temps, rendant la voie de la médiation peu pertinente.

D'autres associations se sont fixées pour mission de prévenir et de lutter contre les violences faites aux femmes. La plus importante en terme de réseau est la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), chargée de l'écoute des femmes

victimes de violences au sein du couple. Tête de réseau de 61 lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation, elle est responsable du fonctionnement du 3919, numéro national d'accueil et d'écoute à destination des femmes victimes. Plus de 70 000 appels ont été passés à ce numéro en 2011, et ce chiffre est en constante augmentation, preuve sans doute que les campagnes de sensibilisation commencent à porter leurs fruits. La FNSF se bat notamment pour que la justice reconnaisse que lorsqu'il y a violence, il ne peut y avoir de co-parentalité mais seulement des parentalités parallèles : aujourd'hui en effet, lorsqu'une femme est relogée pour échapper à un conjoint violent, le père continue à pouvoir exiger de savoir où vivent ses enfants et ainsi à pouvoir engager une action contre leur mère pour ne pas avoir dévoilé sa nouvelle adresse.

La Fédération dénonce régulièrement le coût social sous-évalué des violences conjugales, qu'elle estime à 2,5 milliards d'euros par an, coût dû notamment à l'absentéisme, aux décès, aux incarcérations, aux dépenses médicales, aux frais des services de police, à la précarisation des victimes et des agresseurs et aux effets collatéraux sur les enfants. La demande de meilleure prise en compte de ce coût n'est d'ailleurs pas propre à ce réseau associatif : toutes les associations se sont accordées sur la nécessité de statistiques sur le coût des violences faites aux femmes. Le coût de la baisse de productivité, des arrêts maladie, des arrêts invalidité, de la formation pour reconversion n'ont jamais été mesurés en France et pourtant, de telles statistiques démontreraient très probablement qu'une lutte accrue contre les violences faites aux femmes permettrait des économies d'échelle importantes.

Dans le champ de la violence au travail, l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT) reçoit des appels de femmes victimes de violence au travail, souvent lorsque cette violence s'est installée depuis longtemps et que toutes les autres structures ont dysfonctionné, qu'il s'agisse des syndicats, de la médecine du travail ou de l'inspection du travail. Il n'y a alors pas d'urgence vitale mais bien une urgence professionnelle, puisque ces femmes risquent un licenciement en cas d'abandon de poste.

Structure atypique, l'AVFT est composée de juristes nomades qui proposent des entretiens *de visu*, partout en France, notamment grâce à d'autres associations comme les CIDFF ou les centres du Planning familial qui mettent des locaux à leur disposition pour mener à bien ces entretiens. Avec l'aide de ces juristes, qui pourront également être amenés à l'accompagner chez un avocat, au commissariat, ou encore chez son employeur, la victime met au point une stratégie de dévoilement des violences. L'association revendique ce modèle particulier de suivi personnalisé, sorte d'anti-modèle de la plateforme téléphonique, et pose la question de la pertinence des indicateurs liant la réalisation des objectifs au volume d'appels traités par rapport au volume d'appels reçus. D'après l'expérience des juristes de l'association, dans le cas des violences sexuelles au travail, le modèle d'une batterie d'écoutes qui ne rencontrent jamais les victimes, et qui est pourtant un modèle en voie d'expansion, notamment à l'étranger, ne peut pas fonctionner, car il ne permet pas d'entreprendre le nécessaire décodage des stratégies mises en place par l'employeur pour instaurer

ces violences. Votre rapporteur pour avis s'interroge donc sur la possibilité de mesurer le ratio entre le bénéfice concret pour les victimes reçues uniquement par téléphone et l'importance des subventions publiques accordées à ces plateformes. Enfin, il relève que les victimes qui s'adressent à l'AVFT n'ont manifestement pas identifié le syndicat, l'inspecteur ou le médecin du travail comme interlocuteur privilégié, partant sans doute de l'idée que le harcèlement sexuel relèverait de l'ordre du privé. Il est donc de la responsabilité de ces institutions de communiquer pour se faire reconnaître comme des interlocuteurs légitimes en pareilles circonstances.

Votre rapporteur pour avis souhaite également souligner que l'État, qui est le garant de la lutte contre les violences faites aux femmes, est pourtant loin d'être un employeur modèle : en 2011, 22 % des saisines de l'AVFT concernaient la fonction publique. Ces dossiers sont particulièrement complexes car les victimes font alors l'objet d'une mutation interne et non d'un licenciement. Elles bénéficient d'une prise en charge fonctionnelle, mais hormis le paiement des frais de justice, l'inertie prévaut car il est plus facile d'éloigner la victime que l'auteur des faits. Par ailleurs, la complexité des procédures à mener et la sévérité du tribunal administratif à l'égard des victimes semblent rester dissuasives.

Le programme 137 finance également le Collectif féministe contre le viol (CFCV) qui s'est constitué en 1985 dans la région parisienne pour réagir contre les viols commis dans les lieux publics devant des témoins passifs. Le 8 mars 1986, grâce à l'appui financier du ministère des droits des femmes, le CFCV a ouvert une permanence téléphonique (0 800 05 95 95) qui propose aux victimes de violences sexuelles écoute, soutien psychologique et orientation juridique. L'association organise des formations pour d'autres associations, des policiers, des magistrats, des travailleurs sociaux ou encore des médecins. Elle réalise également des campagnes d'information à destination du grand public et dénonce à cet égard le trop faible engagement de l'État : si les mentalités ont beaucoup évolué sur la question des violences conjugales, les mêmes progrès n'ont pas encore été réalisés sur la question du viol. Un engagement financier conséquent de l'État pourrait permettre l'organisation tant de formations obligatoires pour les magistrats, les médecins, les sages-femmes, les infirmières et les éducateurs, que de campagnes d'information répétées et massives. La prise en charge à 100 % des consultations psychologiques en cas de viol serait également souhaitable.

Par ailleurs, le CFCV dénonce, lui aussi, le manque de pertinence des indicateurs budgétaires : alors que le nombre d'appels qu'elle reçoit augmente (ce qui signifie notamment que les campagnes d'information portent leurs fruits et que les victimes osent enfin parler), il faudrait que l'association en reçoive moins, pour être en meilleure capacité de répondre à la totalité d'entre eux et améliorer ainsi l'indicateur présent dans les rapports annuels de performances...

Le programme 137 finance également le Mouvement français pour le Planning familial, qui a probablement le champ d'action le plus large, avec notamment l'information des femmes sur les moyens de contraception et le

contrôle des naissances, et qui est sans doute l'association la plus visible et la plus connue tant elle est susceptible de jouer un rôle à un moment donné de la vie de chaque femme. Or, le Mouvement constate actuellement une forte poussée des politiques publiques vers la santé maternelle et s'inquiète de cette tendance, tout comme des préconisations de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), tendant à une refonte du système d'information sur la contraception vers plus de décentralisation. Votre rapporteur pour avis tient à insister sur le fait que, sur un sujet aussi crucial, l'État doit continuer à garantir à tous un même accès aux informations concernant la sexualité et la contraception.

Dans bien des cas, ces associations sont le premier relais, le premier interlocuteur des femmes victimes de violence. Or, en menant des auditions avec ces associations têtes de réseau, votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de constater qu'au-delà des problématiques qui peuvent être propres à chacune, toutes vivent dans une situation financière extrêmement tendue et sont dans une dépendance totale à l'égard des subventions versées par l'État. Par exemple, le Planning familial a fait état lors de son audition du fait que 40 % des associations départementales qu'il coordonne n'avaient toujours pas bénéficié mi-septembre 2012 du versement de la subvention correspondante aux heures effectuées en 2011 ! C'est une des raisons qui avaient d'ailleurs poussé votre rapporteur pour avis à faire part au cabinet de la ministre des droits des femmes de son inquiétude quant à l'absence de détail sur les différentes subventions allouées dans le projet annuel de performances pour 2013.

Compte tenu de ces données, c'est avec un certain soulagement que les premiers chiffres qui nous ont été communiqués (cf. supra, première partie) ont pu être accueillis : les subventions prévues pour 2013 sont au moins équivalentes à celles prévues pour 2012 (c'est le cas pour l'AVFT et le Collectif féministe contre le viol), voire supérieures (4,18 millions d'euros sont alloués au financement des CIDFF pour 2013 contre 4,05 millions d'euros pour 2012). On peut également noter avec satisfaction l'apparition d'un financement identifié pour le Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles (40 000 euros) et la hausse des crédits liés à la lutte contre la prostitution (+ 17 % par rapport à l'an passé), même si, avec 1,87 million d'euros, les moyens sont encore trop limités par rapport à l'enjeu que représente cette question.

Ces satisfactions ne sauraient effacer un certain nombre de réserves, dont deux au moins seront évoquées ici.

En premier lieu, beaucoup des montants des subventions accordées aux associations têtes de réseau n'ont toujours pas été communiqués à l'heure où nous rendons cet avis sur le projet de loi de finances pour 2013. Ceci s'explique par le fait que des conventions sont actuellement en cours de négociation entre l'État et les associations concernées. Si le manque de données chiffrées constitue un frein au contrôle et à l'évaluation, votre rapporteur pour avis tient à insister sur l'importance de mener à bien et de généraliser l'établissement de ces conventions, ainsi que sur la nécessité de leur donner un caractère pluriannuel. Tous les témoignages des associations recueillis convergent : la dépendance à l'égard des

moyens financiers alloués par la puissance publique est telle qu'il est impossible d'élaborer de nouveaux projets, de lancer de nouvelles campagnes sans une sécurisation des financements d'une année sur l'autre. L'objectif de conventions d'une durée minimale de trois ans semble réalisable et constituerait pour certaines associations un progrès certain.

Cette mise en œuvre de conventions pluriannuelles ne peut par ailleurs se faire sans un meilleur fléchage des financements alloués. Là encore les associations têtes de réseau sont unanimes : l'absence de fléchage précis des crédits crée des disparités et des inégalités territoriales dommageables. Votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de dénoncer cette carence à de multiples reprises, et notamment lors de l'audition de la ministre des droits des femmes par la Délégation aux droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, ou encore plus récemment lors du débat sur l'égalité entre les femmes et les hommes organisé dans l'hémicycle : les crédits de 500 000 euros renouvelés depuis quelques années et provenant de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) devraient revenir au ministère des droits des femmes afin d'éviter que des logiques purement territoriales n'interviennent et n'aboutissent à une répartition inégalitaire et inefficace des subventions allouées. Ces dernières remarques n'ont pas pour objet de minimiser la satisfaction ressentie face aux orientations données par le Gouvernement à la politique en faveur des droits des femmes. Elles témoignent seulement de la vigilance indispensable et surtout de l'attente immense de l'ensemble des acteurs pour qu'enfin la cause des femmes progresse de façon homogène, constante et pérenne.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### EXAMEN DES CRÉDITS

*À l'issue de l'audition, en commission élargie, de Mmes Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie, Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la famille et Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion<sup>(1)</sup>, la commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits pour 2013 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

**Article 46 :** État B – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Je demande l'avis de nos rapporteurs pour avis sur les crédits pour 2013.

**M. Christophe Sirugue, rapporteur pour avis sur la partie « Solidarité ».** Je donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

**Mme Martine Carrillon-Couvreur, rapporteure pour avis sur la partie « Handicap et dépendance ».** Je donne également un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2013.

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 46.

Puis, après l'avis favorable de M. Christophe Sirugue, rapporteur pour avis, elle donne un avis **favorable** à l'adoption de l'article 70 (Financement par le Fonds national des solidarités actives des aides exceptionnelles de fin d'année versées aux bénéficiaires de certaines allocations ainsi que du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs en 2013) rattaché.

---

(1) Cf. compte-rendu de la commission élargie du 6 novembre 2012 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions_elargies/cr/)



## ANNEXE 1

### LES 61 MESURES DU TROISIÈME PLAN INTERMINISTÉRIEL DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

#### Les violences au sein du couple

**Action n° 1** : Lancer une étude sociodémographique des auteurs, des victimes et des circonstances des homicides sur le conjoint en Île-de-France

**Action n° 2** : Réaliser une étude sur le coût économique des violences au sein du couple

**Action n° 3** : Poursuivre l'étude nationale sur les décès au sein du couple réalisée annuellement par la délégation aux victimes du ministère de l'intérieur

**Action n° 4** : Réaliser un recensement annuel et un suivi de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants

**Action n° 5** : Actualiser les documents d'information et les diffuser auprès des principaux acteurs concernés

**Action n° 6** : Sensibiliser les jeunes

**Action n° 7** : Mobiliser le monde de l'entreprise

**Action n° 8** : Réaliser le rapport sur la formation des professionnels qui doit être remis au Parlement avant le 30 juin 2011 (art. 21 de la loi du 9 juillet 2010 précitée)

**Action n° 9** : Poursuivre et renforcer les actions de formation initiale

**Action n° 10** : Poursuivre et renforcer les actions de formation continue

**Action n° 11** : Mener une campagne d'information sur les violences

**Action n° 12** : Diffuser des recommandations de bonnes pratiques

**Action n° 13** : Veiller, via les agences régionales de santé, à l'intégration systématique de la problématique des violences dans le plan régional de santé

**Action n° 14** : Formaliser et diffuser un certificat médical type

**Action n° 15** : Poursuivre le travail sur l'ITT (incapacité temporaire totale / incapacité totale de travail)

**Action n° 16** : Évaluer l'opportunité de la création d'un numéro unique destiné à l'accueil et l'orientation des femmes victimes de violences

**Action n° 17** : Poursuivre et renforcer le réseau des référents pour les femmes victimes de violence

**Action n° 18** : Évaluer l'expérimentation d'accueil familial menée dans le cadre du précédent plan

**Action n° 19** : Recenser les besoins spécifiques des femmes victimes de violences et les réponses qui y sont apportées dans le cadre législatif rénové

**Action n° 20** : Inciter localement à la signature de conventions entre l'État et les bailleurs

**Action n° 21** : Promouvoir la mise en place d'un accueil de jour par département

**Action n° 22** : Développer la mise en place de réseaux d'accueil et de prise en charge des victimes mobilisant notamment le système de soins

**Action n° 23** : Quantifier le phénomène des enfants exposés aux violences au sein du couple

**Action n° 24** : Former les professionnels au facteur de risque que constituent, pour les enfants, les violences au sein du couple, à leur repérage et aux impératifs de leur prise en charge

**Action n° 25** : S'assurer que la rencontre entre le parent auteur de violences et l'enfant s'effectue en toute sécurité au sein d'espaces de rencontres

**Action n° 26 :** Expertiser l'opportunité d'une obligation d'un signalement à la cellule départementale de recueil, traitement et évaluation des informations préoccupantes, dès lors que les forces de l'ordre auront à connaître de faits de violences au sein d'une famille

**Action n° 27 :** Recenser les dispositifs existants au niveau local, permettant de dresser une typologie des modalités de prise en charge des auteurs de violences conjugales, des acteurs et des financements intervenant dans ce domaine

**Action n° 28 :** Élaborer un guide de bonnes pratiques pour le suivi des auteurs de violences au sein du couple

**Action n° 29 :** Mise en œuvre du dispositif électronique anti-rapprochement

**Action n° 30 :** Suivre et évaluer l'expérimentation du dispositif électronique anti-rapprochement

#### **La lutte contre les violences au travail**

**Action n° 31 :** Lancer une étude sur les violences faites aux femmes au travail dans le secteur privé et au sein des trois fonctions publiques

**Action n° 32 :** Évaluer la possibilité d'harmoniser les définitions et les sanctions relatives au harcèlement sexuel

**Action n° 33 :** Lancer des actions de formation auprès des professionnels : inspection du travail, médecine du travail, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

#### **Les viols et agressions sexuelles**

**Action n° 34 :** Réaliser une enquête spécifique, au travers d'un bilan de la loi n° 80-1041 du 23 décembre 1980 relative à la répression du viol et de certains attentats aux mœurs

**Action n° 35 :** Organiser une campagne nationale de sensibilisation du grand public

**Action n° 36 :** Définir et généraliser sur l'ensemble du territoire des procédures standardisées de prise en charge des victimes de violences sexuelles

**Action n° 37 :** Mettre en place un groupe de travail interministériel chargé d'étudier les évolutions juridiques à porter en la matière

#### **Les mutilations sexuelles féminines**

**Action n° 38 :** Assurer la diffusion et la promotion des résultats de l'étude « EXH : excision et handicap » finalisée en 2009 par trois chercheuses de l'Institut national des études démographiques (INED)

**Action n° 39 :** Assurer l'accès à l'information des femmes et des jeunes filles primo-arrivantes

**Action n° 40 :** Renforcer l'information des professionnels de l'accueil des primo-arrivants sur les droits fondamentaux et l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment en ce qui concerne la question des mutilations sexuelles féminines

**Action n° 41 :** Mener une campagne spécifique de sensibilisation en direction des professionnels en poste dans les consulats et les ambassades

**Action n° 42 :** Développer et systématiser l'accompagnement global et multidisciplinaire nécessaire aux personnes concernées afin d'assurer une prise en charge de qualité

**Action n° 43 :** Améliorer la protection des fillettes et jeunes filles bénéficiant de l'asile en France en raison des menaces de mutilations sexuelles qui pèsent sur elles

#### **Le mariage forcé**

**Action n° 44 :** Réaliser une enquête spécifique qualitative et quantitative afin d'objectiver le phénomène des mariages forcés

**Action n° 45 :** Mener une campagne de sensibilisation sur les mariages forcés en direction des personnels de l'état civil

### **La polygamie**

**Action n° 46** : Mener une étude statistique sur le nombre de personnes concernées par la polygamie sur le territoire

**Action n° 47** : Proposer l'identification des femmes décohabitantes parmi les publics prioritaires pour l'accès à un logement social

**Action n° 48** : Expertiser la possibilité de permettre l'obtention systématique d'un titre de séjour avec autorisation d'exercer une activité professionnelle ou d'accéder à une formation professionnelle pour les femmes s'engageant dans un processus de décohabitation

**Action n° 49** : S'assurer de la mise en place dans tous les départements concernés d'une instance de coordination des acteurs pour l'accès au logement telle que prévue par la circulaire du 10 juin 2001 relative au logement des femmes décohabitantes de ménages polygames et engagées dans un processus d'autonomie

**Action n° 50** : Apporter l'accompagnement spécifique nécessaire aux femmes décohabitantes et à leurs enfants

**Action n° 51** : Renforcer l'information des professionnels sur les processus de décohabitation

**Action n° 52** : Accompagner les femmes dans le processus d'autonomie

### **La prostitution**

**Action n° 53** : Mener en milieu scolaire des actions de prévention du risque prostitutionnel à l'attention de jeunes

**Action n° 54** : Adapter la réponse pénale et les dispositifs de lutte contre le proxénétisme à ses nouvelles formes.

**Action n° 55** : Réaliser un état des lieux des associations en contact avec les personnes prostituées et de leurs pratiques

**Action n° 56** : Développer et systématiser l'accompagnement global (sanitaire, social, médicosocial...) nécessaire aux personnes prostituées

**Action n° 57** : Engager une réflexion sur l'évolution du régime pénal de la prostitution

### **Renforcer la gouvernance nationale et locale**

**Action n° 58** : Faire évoluer la composition et la gouvernance de la Commission nationale contre les violences envers les femmes (CNVF)

**Action n° 59** : Établir un état des lieux actualisé des commissions violences faites aux femmes découlant des CDPD

**Action n° 60** : Veiller à la mise en place effective des dites commissions dans chaque département, sous l'égide du préfet

**Action n° 61** : Engager les collectivités territoriales dans une charte de lutte contre les violences



## ANNEXE 2

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Mouvement français du planning familial (MFPF)** – **Mme Carine Favier**, présidente, **Mme Jeannine Langleur**, secrétaire du bureau national, et **Mme Marie-Pierre Martinet**, secrétaire générale
- **Ministère de la Santé** – **Mme Sabine Fourcade**, directrice générale de la cohésion sociale
- **Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)** – **Mme Françoise Brié**, vice-présidente, et **Mme Christine Clamens**, directrice générale
- **Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)** – **Mme Marilyn Baldeck**, déléguée générale, et **Mme Gwendoline Fizaine**, juriste
- **Collectif féministe contre le viol** – **Docteur Emmanuelle Piet**, présidente, et **Docteur Gilles Lazimi**, coordinateur des campagnes
- **Laboratoire de l'Égalité** – **Mme Olga Trostiansky**, secrétaire générale et **Mme Catherine Tripon**, membre du conseil d'administration
- **Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)** – **Mme Annie Guilberteau**, directrice générale
- **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)** – **M. François Bregou**, responsable du service Stratégie et analyse des politiques publiques, et **Mme Marion Lignac**, chargée de mission analyse juridique
- **Assemblée des départements de France (ADF)** – **M. Jean-Pierre Hardy**, chef de la direction sociale, **M. Augustin Rossi**, conseiller technique insertion, et **Mme Marylène Jouvien**, attachée parlementaire
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** – **M. Nicolas Clément**, directeur général, et **M. Ronald Maire**, conseiller technique