

N° 2365

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 octobre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES ⁽¹⁾,

sur le projet de loi de finances pour 2020

PAR

Mme Isabelle RAUCH

Députée

(1) La composition de la Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes est composée de : Mme Marie-Pierre Rixain, *présidente* ; Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Valérie Boyer, Mme Fiona Lazaar, M. Gaël Le Bohec, *vice-présidents* ; Mme Isabelle Florennes, Mme Sophie Panonacle, *secrétaires* ; Mme Emmanuelle Anthoine ; Mme Sophie Auconie ; M. Erwan Balanant ; Mme Valérie Beauvais ; Mme Huguette Bello ; M. Pierre Cabaré ; Mme Céline Calvez ; M. Luc Carvounas ; Mme Annie Chapelier ; M. Guillaume Chiche ; Mme Bérangère Couillard ; Mme Virginie Duby-Muller ; M. Philippe Dunoyer ; Mme Laurence Gayte ; Mme Annie Genevard ; M. Guillaume Gouffier-Cha ; Mme Nadia Hai ; Mme Sonia Krimi ; M. Mustapha Laabid ; Mme Nicole Le Peih ; M. Thomas Mesnier ; Mme Cécile Muschotti ; M. Mickaël Nogal ; Mme Josy Poueyto ; Mme Isabelle Rauch ; Mme Laëtitia Romeiro Dias ; Mme Bénédicte Taurine ; Mme Laurence Trastour-Isnart ; M. Stéphane Viry.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	7
I. PROLONGER L’EFFORT BUDGÉTAIRE ENGAGÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA LÉGISLATURE	9
A. PRÉSERVER LES CRÉDITS DU PROGRAMME 137.....	9
B. UN EFFORT TRANSVERSAL SANS PRÉCÉDENT DANS LE PLF 2020....	10
C. QUELLES CONSÉQUENCES TIRER DU GRENELLE DES VIOLENCES CONJUGALES ?.....	12
II. AMÉLIORER LE SUIVI QUALITATIF ET LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DES CRÉDITS RELATIFS À L’ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	14
A. CONSTRUIRE DES OUTILS DE SUIVI QUALITATIF.....	14
1. Revoir les indicateurs de performance.....	14
2. Renforcer la prévisibilité et le suivi des subventions.....	15
B. AMÉLIORER LES CONDITIONS D’EXÉCUTION DU BUDGET ET RENFORCER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE.....	17
1. Pour un pilotage stratégique pluriannuel au niveau local.....	17
2. Accélérer la lente amélioration des conditions d’exécution budgétaire.....	18
C. POURSUIVRE LES EFFORTS EN FAVEUR D’UN BUDGET SENSIBLE AU GENRE.....	19
1. Encourager la généralisation de la démarche dans les meilleurs délais.....	19
2. Engager une réflexion socio-économique d’ampleur pour mieux prendre en compte les enjeux d’égalité dans les textes budgétaires.....	21
III. LES ACTIONS DE PRÉVENTION, D’ACCUEIL DES VICTIMES ET DE PROMOTION DE L’ÉGALITÉ	23
A. LES ACTIONS DE PRÉVENTION ET D’ACCUEIL DES VICTIMES.....	23
1. La prise en charge des victimes de violences.....	23
2. L’information et l’accès aux droits.....	24
3. La lutte contre toutes les formes de prostitution.....	26

B. LA PROMOTION DE LA MIXITÉ ET DE L'ÉGALITÉ.....	28
TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION.....	31
ANNEXE 1 : LISTE DES ASSOCIATIONS RECEVANT DES SUBVENTIONS DU PROGRAMME 137	33
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA DÉLÉGATION ET LA RAPPORTEURE	37
I. PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION.....	37
II. PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE.....	37

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : neutraliser l'impact budgétaire des mesures de périmètre sur le programme 137.

Recommandation n° 2 : renforcer les moyens des personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes au niveau déconcentré.

Recommandation n° 3 : transmettre au Parlement le DPT en même temps que les rapports annuels de performance.

Recommandation n° 4 : inscrire dans le projet de loi de finances pour 2020 une enveloppe supplémentaire dans le programme 137 pour financer le Grenelle des violences conjugales.

Recommandation n° 5 : faire évoluer les indicateurs de performance du programme 137 vers un modèle plus qualitatif, en lien avec l'appréhension globale des enjeux d'égalité.

Recommandation n° 6 : étendre la démarche des conventions pluriannuelles d'objectifs au niveau local.

Recommandation n° 7 : constituer une plateforme unique de dépôt et de traitement des demandes de subventions publiques pour les associations.

Recommandation n° 8 : poursuivre les efforts engagés pour garantir le versement aux associations du premier acompte des subventions étatiques au cours du premier trimestre de l'année et le second au plus tard en septembre.

Recommandation n° 9 : généraliser la démarche de BIE à tous les programmes et associer le Parlement à son déploiement.

Recommandation n° 10 : sensibiliser et former tous les acteurs impliqués dans le processus budgétaire à la budgétisation sensible au genre.

Recommandation n° 11 : engager un travail de réflexion structurelle sur les sous-jacents de notre modèle socio-fiscal.

Recommandation n° 12 : systématiser la collecte de données sociales, fiscales et budgétaires genrées.

Recommandation n° 13 : renforcer les moyens alloués aux intervenants spécialisés de second niveau pour mieux accompagner les victimes de violence.

Recommandation n° 14 : garantir une approche globale et transversale pour les femmes victimes de violences avec un pilotage stratégique national et local.

Recommandation n° 15 : élaborer des outils de suivi quantitatif et qualitatif des campagnes nationales d'information et de sensibilisation.

Recommandation n° 16 : sanctuariser les crédits consacrés à la lutte contre la prostitution et, en cas de sous-exécution, les réaffecter à des dépenses d'accompagnement, de formation et de structuration des réseaux locaux.

INTRODUCTION

Grande cause du quinquennat, l'égalité entre les femmes et les hommes fait l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement ; dans un premier temps, l'accent a été mis sur la lutte contre les violences sexistes et sexuelles et sur l'égalité professionnelle. En septembre dernier, le Premier ministre a ouvert une nouvelle phase en lançant le Grenelle des violences conjugales qui doit permettre de prendre des engagements concrets et collectifs visant à lutter toujours plus efficacement contre ces violences.

Le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans cette dynamique. Votre Rapporteuse a souhaité concentré son analyse autour de trois grands axes : l'effort budgétaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, le suivi qualitatif et le pilotage stratégique de ces crédits et, plus spécifiquement, l'évolution des crédits du programme 137 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » qui retrace les crédits relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes

Les efforts engagés depuis le début de la législature se poursuivent ; il n'en reste pas moins que les conditions de l'exécution budgétaire doivent faire l'objet d'une attention particulière. Votre Rapporteuse appelle également à poursuivre avec détermination la démarche de budget intégrant l'égalité, considérant qu'elle devrait s'appliquer à l'ensemble des politiques publiques.

Des progrès pourraient également être accomplis en matière d'évaluation qualitative des actions engagées. À ce titre, votre Rapporteuse recommande de développer fortement le pilotage stratégique des initiatives relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes et notamment au niveau local. Les différents acteurs pourraient travailler de façon plus concertée en facilitant les démarches administratives et en renforçant la visibilité pluriannuelle des dispositifs, améliorations qui permettraient aux associations de se concentrer davantage sur les actions de terrain.

Au total, votre Rapporteuse formule 16 recommandations qui visent à garantir la mise en œuvre effective des crédits votés par le Parlement, à en améliorer le suivi et l'évaluation et à garantir l'information, l'accès aux droits et la prise en charge des victimes.

I. PROLONGER L'EFFORT BUDGÉTAIRE ENGAGÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA LÉGISLATURE

La politique d'égalité entre les femmes et les hommes se caractérise par sa dimension naturellement transversale, tous les ministères et toutes les missions y contribuant à des niveaux divers. Dans le cadre de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, votre Rapporteuse a choisi d'examiner plus spécifiquement les crédits du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi que les grandes orientations fixées par le document de politique transversale (DPT).

A. PRÉSERVER LES CRÉDITS DU PROGRAMME 137

Conformément à la programmation pluriannuelle des finances publiques, les crédits du programme 137 sont sanctuarisés au même niveau entre 2019 et 2022. Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits depuis la loi de finances initiale pour 2018.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137

(en millions d'euros)

	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020
titre 3 - dépenses de fonctionnement	1,56	1,56	1,53
titre 6 - dépenses d'intervention	28,31	28,31	28,31
dont			
transferts aux ménages	0,00	1,98	1,19
transferts aux entreprises	0,21		
transferts aux collectivités territoriales	0,14		
transferts aux autres collectivités	27,96	26,33	27,12
total	29,87	29,87	29,85

Source : programmes annuels de performance 2019 et 2020.

Des modifications importantes de périmètre sont intervenues dans la loi de finances pour 2019 et selon les informations transmises à votre Rapporteuse, cette maquette ne devrait plus évoluer dans les années à venir. Il convient toutefois de relever qu'une mesure de périmètre a été effectuée dans le projet de loi de finances pour 2020, mesure que le Gouvernement a indiqué vouloir corriger par voie d'amendement durant les débats parlementaires.

En effet, au titre des crédits de fonctionnement des directions régionales aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE) des départements d'Outre-mer, 25 750 euros du titre 3 (fonctionnement) du programme 137 ont été transférés au nouveau programme 354 « Administration territoriale de l'État ». Ainsi que l'a précisé la directrice générale de la cohésion sociale lors de son audition par la

Délégation ⁽¹⁾, ce transfert fait suite à l'expérimentation conduite pendant deux ans en Martinique visant à mutualiser les moyens de fonctionnement courant des DRDFE au sein des préfectures. Le transfert prévu en 2020 permet de généraliser cette mesure à l'ensemble des départements d'Outre-mer. Pour autant, ainsi que le précise le programme annuel de performances, cette mesure de périmètre n'aurait pas dû avoir d'impact sur les crédits du programme 137 et un amendement reviendra donc sur ce dispositif. Votre Rapporteuse se réjouit de cette annonce et proposera elle aussi un amendement sanctuarisant effectivement les crédits du programme 137.

Recommandation n° 1 : neutraliser l'impact budgétaire des mesures de périmètre sur le programme 137.

Au-delà des crédits du programme 137, votre Rapporteuse relève que les crédits de titre 2 pour les personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes sont estimés à 2 % du plafond d'emplois autorisé pour 2020, passant à 13,5 millions d'euros en 2020, soit 5 % de moins qu'en 2019. S'il convient que ces personnels participent à l'effort collectif de rationalisation et de maîtrise de la dépense publique, tant en administration centrale que dans le réseau déconcentré, votre Rapporteuse considère impossible d'aller plus loin, le plafond de 161 équivalents temps plein lui apparaissant déjà insuffisant.

Elle appelle par ailleurs de ses vœux un renforcement des moyens dédiés dans les territoires à ces politiques. Si les déléguées départementales et les équipes des directions régionales effectuent un travail remarquable et qu'elles s'impliquent quotidiennement en faveur des droits des femmes et de l'égalité, elles ne disposent souvent que de moyens limités ne leur permettant pas de faire vivre les réseaux territoriaux autant qu'elles le voudraient. Dans le cadre du rapprochement territorial de l'administration voulu par le Premier ministre, votre Rapporteuse estime qu'il faudrait renforcer les moyens humains du réseau déconcentré, notamment au niveau départemental.

Recommandation n° 2 : renforcer les moyens des personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes au niveau déconcentré.

B. UN EFFORT TRANSVERSAL SANS PRÉCÉDENT DANS LE PLF 2020

Le document de politique transversale (DPT) sur la politique d'égalité entre les femmes et les hommes publié le 18 octobre dernier fait apparaître un effort interministériel sans précédent en faveur de cette grande cause du quinquennat.

Ainsi qu'elle l'a indiqué lors de l'audition de la directrice générale de la cohésion sociale, votre Rapporteuse regrette toutefois la transmission tardive de ce

(1) Audition par la Délégation de la directrice générale de la cohésion sociale, 16 octobre 2019 – [revoir la vidéo](#).

document et considère qu'il devrait être mis à la disposition de la représentation nationale en même temps que les programmes annuels de performance ⁽¹⁾. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, elle avait déjà regretté ce retard ; elle note une amélioration des délais en 2019 même s'il convient encore de progresser.

Elle relève par ailleurs que pourrait utilement être reconduite la pratique consistant à transmettre le document en voie de finalisation – au besoin sous embargo – aux rapporteurs des différents organes parlementaires concernés pour qu'ils puissent en commencer l'analyse et ajuster au besoin leur programme de travail.

Recommandation n 3 : transmettre au Parlement le DPT en même temps que les rapports annuels de performance.

Sur le fond, votre Rapporteuse note la très forte hausse des autorisations d'engagement (AE) qui passent de 465 millions d'euros en 2019 à 1,116 milliard d'euros en 2020, l'essentiel de la hausse concernant le programme 110 « Aide économique et financière au développement » dont les AE passent de 138,6 millions d'euros en 2019 à 767,8 millions d'euros en 2020.

Cette évolution est la traduction opérationnelle des engagements pris lors du sommet du G 7 de Biarritz en août dernier. Les chefs d'État et de gouvernement y ont adopté une Déclaration commune mettant l'accent sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes. Le 7^e point de la Déclaration insiste notamment sur le rôle de l'éducation dans la lutte contre les inégalités, « *l'autonomisation et l'égalité des chances des femmes et des filles* ». Les signataires se sont appuyés sur les recommandations du comité consultatif pour l'égalité entre les femmes et les hommes qui avait identifié plusieurs bonnes pratiques pouvant utilement être déployées dans d'autres pays. La France manifeste ici sa volonté de déployer une politique d'aide au développement volontariste sur plusieurs années, donnant ainsi de la visibilité à moyen terme à nos partenaires. Il conviendra toutefois de suivre dans la durée les modalités de mise en œuvre de cet effort exceptionnel.

Les crédits de paiement (CP) progressent également de façon importante, dans des proportions toutefois moindres que les AE, passant de 484,9 millions d'euros en 2019 à 557,8 millions d'euros en 2020, soit plus de 15 % d'augmentation. Cette hausse conséquente va permettre de déployer de nouveaux dispositifs ou d'étendre la portée de mesures existantes. Sans prétendre à l'exhaustivité, votre Rapporteuse salue en particulier trois avancées :

- le financement de 1 000 places d'hébergement supplémentaires : 250 places en hébergement d'urgence pour des mises en sécurité immédiates et 750 places bénéficiant de l'allocation de logement temporaire. Cette allocation permet d'aider les femmes victimes de

(1) Ibid.

violence à accéder, pour un séjour de six mois à un an, à un logement adapté comprenant notamment des dispositifs d'accueil pour les enfants plus adaptés que dans des structures d'hébergement collectif. Ainsi que l'ont toutes les structures entendues, il est déterminant que les victimes bénéficient d'un accueil spécialisé, leur orientation vers des lieux d'hébergement ordinaires ne permettant ni de les mettre en sécurité ni de briser le cycle des violences. Les femmes victimes de violence pourront également avoir accès à la garantie Visale (garantie locative), afin de bénéficier d'une caution locative gratuite et, ainsi, trouver plus facilement un logement pérenne ;

- le renforcement des moyens alloués à la justice notamment pour élargir le téléphone grand danger (TGD) en mettant à disposition plus de terminaux ou pour tenir compte de la loi récemment votée permettant la mise en œuvre du dispositif anti-rapprochement ;
- le ministère de l'Intérieur consacre 230 millions d'euros à la lutte contre les violences, passant notamment par un renforcement des intervenants sociaux dans les services de police et de gendarmerie ou par un investissement renforcé du fonds interministériel de prévention de la délinquance dans la lutte contre les violences conjugales.

C. QUELLES CONSÉQUENCES TIRER DU GRENELLE DES VIOLENCES CONJUGALES ?

L'examen du projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans le contexte du lancement, en septembre dernier, par le Premier ministre du Grenelle des violences conjugales. Les structures entendues par votre Rapporteuse participent à ce travail permettant de recenser les besoins, d'identifier les bonnes pratiques et de prioriser les actions. Cet exercice inédit doit en effet permettre de disposer d'une vision d'ensemble et, sur cette base, d'établir une stratégie nationale cohérente et articulant bien les actions de tous les acteurs aussi bien au niveau central que local. La Délégation est partie prenante de ce travail collectif, élaborant un Livre blanc sur la lutte contre les violences conjugales qui sera remis au Gouvernement dans le courant du mois de novembre prochain.

Comme que le relève le programme annuel de performances, les choix opérés lors de la restitution de ce Grenelle pourraient conduire à des ajustements budgétaires et à modifier la répartition de certains crédits. Dans sa réponse au questionnaire de votre Rapporteuse, la direction générale de la cohésion sociale précise qu'il « *est prématuré de préciser à ce stade de la démarche le montant des crédits qui seront mobilisés sur les différents programmes budgétaires concernés. Toutefois, plusieurs mesures ont été d'ores déjà annoncées, dont notamment la création [...] d'un fonds spécial dit « Catherine » contre les féminicides doté d'un million d'euros à destination d'actions territoriales, la création de*

1 000 nouvelles places d'hébergement et de logement d'urgence pour les femmes victimes de violences [...], la mise en place du bracelet électronique anti-rapprochement. Elles seront complétées par le résultat des travaux engagés avec l'ensemble des acteurs concernés ». Elle souligne par ailleurs que, « *au-delà des moyens financiers appuyant les actions qui seront mises en œuvre, cette mobilisation générale vise une transformation ambitieuse des pratiques professionnelles et de la mise à disposition des acteurs d'une palette d'outils opérationnels adaptés à la protection des victimes et de leurs enfants* » ⁽¹⁾.

Ainsi qu'elle l'a indiqué lors de l'audition de la directrice générale de la cohésion sociale ⁽²⁾, votre Rapporteuse relève que beaucoup peut déjà être fait à moyens constants, notamment en s'assurant que les évolutions législatives sont bien mises en œuvre. Elle considère néanmoins qu'il faut, dès l'examen en première lecture, dégager des marges de manœuvre, même réduites, pour que ce Grenelle puisse être rapidement mis en œuvre. Lors des auditions a, par exemple, été évoquée l'extension des horaires d'ouverture du 3919 ou le renforcement des passerelles entre le 3919 et les plateformes de signalement gérées par la police et la gendarmerie, ce qui ne pourrait intervenir qu'avec des moyens supplémentaires.

Si d'aventure les conclusions du Grenelle appelaient à une refonte plus substantielle des actions existantes, il appartiendrait alors au Gouvernement de déposer un projet de loi de finances rectificative spécifiquement dédié à la lutte contre les violences faites aux femmes, composante essentielle pour atteindre la grande cause du quinquennat qu'est l'égalité entre les femmes et les hommes.

Recommandation n° 4 : inscrire dans le projet de loi de finances pour 2020 une enveloppe supplémentaire dans le programme 137 pour financer le Grenelle des violences conjugales.

(1) Réponses écrites de la direction générale de la cohésion sociale au questionnaire de votre Rapporteuse.

(2) Audition par la Délégation de la directrice générale de la cohésion sociale, 16 octobre 2019 – [revoir la vidéo](#).

II. AMÉLIORER LE SUIVI QUALITATIF ET LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DES CRÉDITS RELATIFS À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Outre le montant des crédits du programme 137, votre Rapporteuse a souhaité mettre l'accent sur les conditions d'exécution du budget ainsi que sur son pilotage stratégique, tant au niveau central que local.

A. CONSTRUIRE DES OUTILS DE SUIVI QUALITATIF

1. Revoir les indicateurs de performance

Comme l'année dernière, le programme 137 comporte quatre indicateurs de performance :

- le taux d'appel traité par la permanence téléphonique de référence, c'est-à-dire le 3919. L'indicateur mesure le nombre d'appels traités par rapport au nombre d'appels passés ;
- l'accompagnement offert par les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF). L'indicateur est calculé à partir du nombre de personnes reçues individuellement par les juristes des centres ;
- le montant des crédits du fonds social européen (FSE) mobilisés pour un euro investi sur le programme 137 ;
- le développement de la culture de l'égalité. L'indicateur recensant le nombre de personnes formées ou sensibilisées à la culture de l'égalité au sein du réseau déconcentré du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes de la direction générale de la cohésion sociale.

Le ministère fait valoir que ces indicateurs avaient fait « *l'objet, dans le cadre du PLF 2019, d'une révision substantielle* »⁽¹⁾ et qu'il n'était donc pas envisagé, à ce stade, de les revoir.

En 2018, votre Rapporteuse avait toutefois souligné les limites de ces outils, considérant que, s'ils retracent une partie de l'activité, ils ne permettent pas d'apprécier qualitativement les actions engagées ni de vérifier que les outils permettent effectivement de répondre aux besoins. Elle appelait à une refonte qualitative des indicateurs en lien avec l'appréhension globale des enjeux d'égalité. Lors de ses auditions sur le PLF 2020, elle a de nouveau constaté les limites de ces outils.

Pour le 3919, le taux d'appel traité ne permet d'apprécier que le taux de réponse aux appels ; il ne dit rien du volume total d'appels ni des suites réservées

(1) Ibid.

à chaque appel. Au-delà du taux de réponse, il conviendrait de prendre en compte le volume global et de qualifier le traitement des appels, par exemple en identifiant les suites données à ces appels et la capacité des structures de second niveau à traiter les demandes qui leur sont transmises.

De même, l'indicateur applicable aux CIDFF apparaît utile en termes de management interne. D'un point de vue global, il apparaît cependant très perfectible car seuls les rendez-vous assurés par des juristes sont pris en compte. L'objectif étant de mesurer l'accès aux droits, on peut comprendre que l'indicateur se concentre sur les juristes ; pour autant l'ensemble des intervenants des CIDFF participent de cet accès et en premier lieu les travailleurs sociaux. Par ailleurs, ce recensement quantitatif ne permet pas de distinguer les types de prise en charge ni d'apprécier l'accompagnement global proposé aux personnes qui se rendent dans un CIDFF. Lors de leur audition, les représentants de la fédération nationale des CIDFF se sont déclarés favorables à une évolution de cet indicateur pour qu'il permette une appréciation plus générale de l'accompagnement et reflète mieux la réalité de l'activité des centres.

Recommandation n° 5 : faire évoluer les indicateurs de performance du programme 137 vers un modèle plus qualitatif, en lien avec l'appréhension globale des enjeux d'égalité.

2. Renforcer la prévisibilité et le suivi des subventions

- Dans son précédent avis, votre Rapporteuse regrettait l'absence d'un document récapitulatif toutes les structures bénéficiant de crédits d'intervention du programme 137, liste qui permettrait d'assurer un suivi pluriannuel des subventions attribuées. Elle a donc interrogé le ministère et obtenu la liste des subventions versées aux associations financées par le programme 137 pour les années 2017, 2018 et les prévisions pour l'année 2019. Le tableau figurant en annexe 1 présente cette répartition de façon exhaustive ; le tableau ci-après en détaille les grands ensembles.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX ASSOCIATIONS PAR LE PROGRAMME 137

(en milliers d'euros)

Bénéficiaires		Subvention 2017	Subvention 2018	Programmation subvention 2019
« grands réseaux »		2 997	3 273	3 267
dont	FNCIDFF	1 280	1 280	1 310
	MFPF	272	372	272
	FNSF (plateforme téléphonique 3919)	1 445	1 621	1 685
<i>autres subventions nationales</i>		<i>1 303</i>	<i>1 944</i>	<i>1 827</i>
Total des subventions relevant de l'action 21 - Politiques publiques - Accès aux droits		4 300	5 217	5 094
Total des subventions relevant de l'action 22 - Partenariats et innovations		160	665	579
Total des subventions relevant du programme 137		4 460	5 882	5 672

Source : direction générale de la cohésion sociale.

Ce recensement doit être poursuivi et actualisé dans le cadre de la négociation des nouvelles conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) de façon à donner à toutes les structures de la visibilité pour qu'elles puissent adapter leur organisation aux missions qui leur sont confiées.

● En 2019, l'enveloppe de « soutien aux réseaux associatifs nationaux a bénéficié d'un transfert de crédits internes [...] en cours de gestion aboutissant à une prévision budgétaire à hauteur de 5,6 millions d'euros »⁽¹⁾. Votre Rapporteur se réjouit de cet abondement mais considère que cet effort ne saurait avoir un caractère exceptionnel dans la mesure où, au total, le niveau des crédits reste globalement en-deçà des subventions versées en 2018.

Pour l'année 2020, « une enveloppe de 3,5 millions d'euros [est prévue] pour les associations nationales, [...] la répartition de cette enveloppe entre associations nationales [n'ayant] pas encore fait l'objet de travaux »⁽²⁾. Comme le montre le tableau suivant, le programme annuel de performances fait apparaître une légère hausse des crédits alloués aux principales têtes de réseau grâce à une modification de la répartition des crédits.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

Répartition des crédits d'intervention du programme 137

(en millions d'euros)

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020
Action 21			
Établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF)	2,8	2,8	3
Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)	4,4	4,4	4,6
Fédération nationale des CIDFF et la Confédération nationale du planning familial		1,6	1,6
Associations nationales de promotion des droits, de la prévention et de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes	2,3		
Actions dans le champ du sport et de la culture		2	2
Égalité dans la vie politique sociale culturelle et sportive	0,6		
Accueil de jour	3,6	3,6	4,15
Lieux d'écoute d'accueil et d'orientation des femmes victimes de violence	1	1	2
Référents départementaux pour les femmes victimes de violences au sein du couple	2,1	1,3	0,1
Associations locales chargées d'accompagner les personnes en situation de prostitution	2,1	2,1	2,1
Expérimentations et évaluations	1		
Expérimentations locales	0,5		
3919 et associations nationales prévention et lutte contre les violences sexistes et sexuelles		1,5	1,6
39 19	1,5		
têtes de réseau - prostitution	0,5		
AFIS	2,4	2	1,2
Action 22			
Mixité professionnelle entre les femmes et les hommes et à l'entrepreneuriat des femmes.	2,1	2,2	2,2
Autres subventions pour la promotion de l'égalité professionnelle	0,2		
Bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) ou des services Emploi portés par les CIDFF	0,8	0,8	0,8
Projets innovants		2,1	2,1
Partenariats territoriaux en faveur d'une culture de l'égalité et de prévention des stéréotypes sexistes et sexuels		0,8	0,8

Source : projets annuels de performance 2018, 2019 et 2020.

B. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXÉCUTION DU BUDGET ET RENFORCER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE

Les conditions d'exécution de la loi de finances ont un fort impact sur les structures associatives dont les ressources sont souvent limitées. De fortes disparités territoriales apparaissent, révélant la nécessité d'une révision du pilotage et la généralisation d'une démarche pluriannuelle.

1. Pour un pilotage stratégique pluriannuel au niveau local

Ainsi que l'a rappelé la directrice générale de la cohésion sociale, le ministère a engagé un important travail de refonte et d'harmonisation des CPO des principales têtes de réseau associatif. Votre Rapporteuse considère indispensable d'inscrire ces partenariats dans une dimension pluriannuelle.

Son attention a été attirée sur le fait que cette démarche n'existe pas au niveau local alors même que les structures auraient besoin de cette visibilité. Elle appelle donc de ses vœux la généralisation de la démarche des CPO au niveau local et, si possible, de façon coordonnée avec tous les acteurs locaux. Il n'appartient pas aux représentants de l'État dans les départements de fixer un

cadre aux collectivités mais il leur revient en revanche de favoriser les échanges et les rencontres et d'inciter, autant que possible, tous les partenaires à s'inscrire dans un même calendrier et à harmoniser leurs pratiques. Les associations gagneraient en stabilité, en visibilité et pourraient consacrer moins de temps à la gestion strictement administrative et dégageraient ainsi du temps pour agir sur le terrain.

Recommandation n° 6 : étendre la démarche des conventions pluriannuelles d'objectifs au niveau local.

Outre la périodicité, les associations doivent aussi déposer un nombre important de demandes, au point que les responsables associatifs consacrent souvent l'essentiel de leur temps à la constitution de ces dossiers. Si le compte rendu et le suivi des dépenses doivent être minutieux, des mesures de simplification pourraient être mises en place.

Une plateforme unique pourrait être créée : y accéderaient toutes les structures publiques à même de verser une subvention ; elles y indiqueraient les pièces dont elles ont besoin. Les associations pourraient ainsi déposer les justificatifs dans un lieu sécurisé unique et n'auraient pas à ressaisir à chaque fois l'ensemble des données. Ce dispositif faciliterait les échanges et permettrait de gagner du temps. Il permettrait en outre de s'assurer en temps réel de la complétude des demandes.

Recommandation n° 7 : constituer une plateforme unique de dépôt et de traitement des demandes de subventions publiques pour les associations.

2. Accélérer la lente amélioration des conditions d'exécution budgétaire

L'année dernière, votre Rapporteuse s'inquiétait des conséquences des retards de paiement des subventions aux associations. Sa recommandation n° 1 visait donc à « *garantir le versement du premier acompte des subventions étatiques au cours du premier trimestre de l'année et le second au plus tard en septembre* ».

Les associations entendues ont fait état de quelques progrès en la matière, les premiers acomptes ayant parfois été versés dès le début du mois d'avril. Cette timide amélioration n'est cependant pas généralisée ; dans la plupart des cas le premier versement ne se fait toujours qu'au début du mois de juillet. Le ministère a cherché à prendre en compte les besoins de trésorerie des associations en augmentant le montant du premier acompte qui par exemple pu passer de 50 à 80 % de la dotation totale. Ce geste de bonne volonté doit être salué ; il ne résout cependant pas les difficultés de trésorerie de début d'année.

Interrogé, le ministère fait valoir que le délai moyen de mise en paiement d'une subvention est au minimum de un mois et demi si le dossier est complet et retourné immédiatement. Il indique que « *dans de nombreuses situations, compte*

tenu des transmissions tardives par les associations et de la complétude des dossiers, ce délai de paiement de la subvention est plus long »⁽¹⁾. Les informations collectées par votre Rapporteuse montrent que le traitement administratif est, en pratique, souvent plus long avec un délai avoisinant plutôt les 4 à 6 mois.

Le versement d'une avance est quant à lui soumis à l'existence d'une convention pluriannuelle d'objectifs. Le ministère ayant lancé un travail d'harmonisation et de refonte de toutes les CPO, seules quatre CPO sont en vigueur en 2019. Pour les conventions annuelles et pour les CPO à venir, le versement se fera en une fois.

Au total, au 31 août 2019, sur les 66 associations pour lesquelles une décision de financement au niveau national est intervenue, 13 paiements ont été effectués (en totalité ou par avances) pour un montant de 3,7 millions d'euros, soit 65 % des 5,7 millions d'euros votés. Au niveau local, le ministère indique que le niveau d'exécution atteint 66 % des crédits de paiement au 31 août 2019, ce qui *« témoigne du versement des subventions dans des délais appropriés »*⁽²⁾.

Votre Rapporteuse relève les efforts engagés ; son attention a toutefois été attirée sur les fortes disparités locales, certaines associations n'ayant, au 15 octobre, perçu aucune subvention. Si des spécificités locales peuvent expliquer que les calendriers locaux de versement des subventions ne soient pas tous identiques, il convient de s'assurer que les délais de paiement restent rapides et ne placent aucune structure dans une situation financière intenable.

Recommandation n° 8 : poursuivre les efforts engagés pour garantir le versement aux associations du premier acompte des subventions étatiques au cours du premier trimestre de l'année et le second au plus tard en septembre.

C. POURSUIVRE LES EFFORTS EN FAVEUR D'UN BUDGET SENSIBLE AU GENRE

1. Encourager la généralisation de la démarche dans les meilleurs délais

Le 8 mars 2018, le comité interministériel à l'égalité entre les femmes et les hommes a décidé d'expérimenter un budget intégrant l'égalité (BIE), également appelé budget sensible au genre. Il doit permettre de déterminer si la collecte et l'utilisation des ressources publiques renforcent ou diminuent les inégalités entre les femmes et les hommes. Il participe en cela à l'évaluation des politiques publiques en s'assurant notamment de l'efficacité des actions en faveur de l'égalité.

(1) Réponses écrites de la direction générale de la cohésion sociale au questionnaire de votre Rapporteuse.

(2) Ibid.

Ainsi que le relève la direction générale de la cohésion sociale, le déploiement du BIE suppose d'intégrer cet enjeu comme une étape ordinaire du processus budgétaire de l'État. Outre les aspects techniques, cette évolution ne repose que sur une forte volonté politique puisqu'il n'existe « *à ce jour en France, aucune obligation concrète selon laquelle les mesures adoptées dans le cadre des dépenses publiques ou dans celui de la fiscalité devraient être subordonnées à des objectifs d'égalité des sexes* »⁽¹⁾.

Depuis 2018, un groupe de travail piloté par la direction du budget et la direction générale de la cohésion sociale a réuni quatre ministères qui ont accepté d'expérimenter le BIE sur les programmes suivants :

- pour le ministère de l'Agriculture, le programme 143 « Enseignement technique agricole » ;
- pour le ministère de la Culture, les programmes 131 « Création » et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » ;
- pour le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le programme 147 « Politique de la ville » ;
- pour le ministère des Solidarités et de la Santé, le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes ».

Ce groupe de travail doit :

- proposer des recommandations pour compléter « *les instructions, les procédures et les outils budgétaires [...], tant sur le versant des recettes que celui des dépenses* » ;
- *préconiser une méthodologie pour la réalisation d'un budget intégrant l'égalité* ;
- *d'évaluer les besoins en formation des agents [...] des ministères participant au processus d'élaboration des documents budgétaires [...]* ;
- *recenser les données sexuées disponibles permettant l'évaluation de l'impact budgétaire sur les femmes et les hommes* »⁽²⁾.

L'expérimentation vise à faire la preuve de la faisabilité de l'exercice en précisant les obstacles rencontrés, les prérequis indispensables, les outils à adapter, ainsi que les solutions proposées et notamment une méthodologie transposable à d'autres programmes.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

La circulaire de la direction du budget du 18 avril 2019 relative à la préparation des volets performance des projets annuels de performance du PLF 2020 et à l'élaboration des documents de politiques transversales comprend, pour la première fois, une section dédiée au BIE en mentionnant l'expérimentation en cours. Les obstacles techniques rencontrés ont toutefois amené les administrations volontaires à concentrer leurs efforts sur le seul programme 147 « Politique de la ville » dans le PLF 2020, ce champ de l'action publique étant le plus avancé dans la prise en compte d'indicateurs sexués et dans la mesure de son impact sur les inégalités entre les femmes et les hommes.

Votre Rapporteur appelle à poursuivre cette démarche et à l'amplifier. Elle recommande la mise en place d'un groupe de travail avec le Parlement de façon à sensibiliser les rapporteurs budgétaires sur cet enjeu et sur les obligations méthodologiques qui en découlent. Elle souligne également la nécessité de former l'ensemble des acteurs du processus budgétaire aux enjeux d'égalité de façon à ce qu'ils mesurent bien l'intérêt et l'utilité d'un BIE.

Recommandation n° 9 : généraliser la démarche de BIE à tous les programmes et associer le Parlement à son déploiement.

Recommandation n° 10 : sensibiliser et former tous les acteurs impliqués dans le processus budgétaire à la budgétisation sensible au genre.

2. Engager une réflexion socio-économique d'ampleur pour mieux prendre en compte les enjeux d'égalité dans les textes budgétaires

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2018, dans son rapport pour la Délégation, Mme Fiona Lazaar, attirait l'attention sur l'impact du système fiscal sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle recommandait en particulier d'évaluer le crédit d'impôt famille en identifiant l'impact de ce dispositif pour les salariés et les salariées. Elle préconisait également la mise en œuvre d'un droit d'option permettant de choisir une imposition sur le revenu individualisée et estimait nécessaire d'évaluer les dispositions donnant à une réduction d'impôt sur le revenu pour les dons et versements au profit de certains organismes, notamment associatifs ⁽¹⁾.

Dans leur rapport sur le régime fiscal des pensions alimentaires établi pour le compte de la Délégation en juillet dernier, Mme Sophie Auconie et M. Guillaume Gouffier-Cha relevaient que le système socio-fiscal contemporain, loin de corriger les inégalités entre les femmes et les hommes, contribue à les entretenir et notamment dans les périodes les plus difficiles que sont les séparations. Ils notaient par exemple que « *le système socio-fiscal [...] entretient un déséquilibre entre les femmes et les hommes qui, en cas de séparation, aboutit à placer les femmes dans une position de grande fragilité* ». Ils estimaient nécessaire de « *réexaminer le système socio-fiscal à l'aune des inégalités antérieures en défaveur des femmes et d'envisager des mécanismes correctifs* ».

(1) Rapport n° 345 de Mme Fiona Lazaar sur le projet de loi de finances pour 2018, 31 octobre 2017.

nouveaux et, surtout, d'agir en amont pour agir sur ce qui cause ces inégalités »⁽¹⁾.

Votre Rapporteur rejoint ces analyses et considère nécessaire d'interroger notre système socio-fiscal dans son ensemble. La direction générale de la cohésion sociale a indiqué qu'un tel travail n'était pas engagé à ce jour et qu'il demanderait, « *en tout état de cause, une forte technicité et des outils data puissants* ». Elle fait valoir que « *cette approche [...] pourrait ultérieurement relever d'une démarche de budget intégrant l'égalité* »⁽²⁾. Votre Rapporteur comprend les obstacles techniques mais regrette que les services de l'État ne soient pas en mesure d'approfondir les études conduites par les centres de recherche et, *a minima*, n'engagent pas, en lien avec le Parlement une réflexion structurelle sur les sous-jacents socio-fiscaux. Par ailleurs, la collecte de données statistiques doit être désormais systématisée et il appartient au Gouvernement de donner des directives claires et impératives en la matière.

Recommandation n° 11 : engager un travail de réflexion structurelle sur les sous-jacents de notre modèle socio-fiscal.

Recommandation n° 12 : systématiser la collecte de données sociales, fiscales et budgétaires générées.

(1) Rapport n° 2184 de Mme Sophie Auconie et M. Guillaume Gouffier-Cha sur le régime fiscal des pensions alimentaires, 23 juillet 2019.

(2) Réponses écrites de la direction générale de la cohésion sociale au questionnaire de votre Rapporteur.

III. LES ACTIONS DE PRÉVENTION, D'ACCUEIL DES VICTIMES ET DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ

Le programme 137 prend en charge des actions en faveur des victimes, aussi bien en termes d'accueil et d'accompagnement qu'en termes de prévention des violences. Il contribue par ailleurs à promouvoir et entretenir une culture de l'égalité dans l'ensemble de la société et notamment à destination des plus jeunes ou du monde du travail.

A. LES ACTIONS DE PRÉVENTION ET D'ACCUEIL DES VICTIMES

1. La prise en charge des victimes de violences

La libération de la parole des victimes encouragée par les campagnes de sensibilisation et d'information conduit fort heureusement à une forte augmentation des sollicitations des structures en charge de l'accueil des victimes de violences.

Au cours du premier semestre 2019, la fédération nationale Solidarités femmes – gestionnaire du 3919 – estime que le trafic a augmenté de 6 % et le taux de prise en charge a progressé de 20 %. La tendance à la hausse s'accélère toutefois de façon très importante grâce aux grandes campagnes d'information et de sensibilisation : en septembre 2018, le 3919 avait reçu 5 081 appels ; un an après, il a reçu 16 292 appels, soit plus du triple !

Les moyens du 3919 ont été renforcés l'année dernière et permettent de maintenir un taux de réponse satisfaisant ; ils seront toutefois insuffisants si cette tendance se prolongeait durablement. Par ailleurs, ainsi que toutes les associations l'ont relevé, il convient d'interroger les moyens alloués aux structures de second niveau. En effet, le 3919 constitue un point d'entrée mais n'assure pas l'accompagnement des victimes, les orientant vers les structures locales ou nationales adaptées à leurs besoins. On estime par exemple qu'un quart des appels au 3919 sont redirigés vers les CIDFF qui voient donc les sollicitations augmenter très fortement mais sans disposer de ressources supplémentaires pour y répondre.

Votre Rapporteuse renouvelle donc sa recommandation de 2018 sur le renforcement des moyens alloués aux intervenants de second niveau. À ce titre, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit un renforcement des places d'hébergement et de logement (*cf. supra*). C'est un progrès important mais qui doit permettre une orientation vers des lieux spécialisés où interviennent des professionnels de la prise en charge de victimes de violences.

Recommandation n° 13 : renforcer les moyens alloués aux intervenants spécialisés de second niveau pour mieux accompagner les victimes de violence.

Au-delà des crédits consacrés aux structures d'accueil, de prise en charge et d'accompagnement, votre Rapporteuse rappelle l'importance de conserver une

approche globale et transversale et donc de bien orienter les femmes victimes de violences vers des structures spécialisées à même de leur proposer une prise en charge et un suivi adaptés à leurs besoins. Les rapprochements avec les structures ordinaires d'accompagnement des victimes sont positifs mais ils ne doivent pas faire oublier la spécificité des violences faites aux femmes. Par ailleurs, il faut veiller à bien coordonner l'action de tous les acteurs avec un pilotage stratégique national et local.

Recommandation n° 14 : garantir une approche globale et transversale pour les femmes victimes de violences avec un pilotage stratégique national et local.

2. L'information et l'accès aux droits

Pour assurer un accueil et une prise en charge des victimes de violence satisfaisants, il est déterminant de donner aux structures existantes les moyens d'agir dans l'urgence mais aussi de façon plus structurelle pour donner à toutes ces femmes une information de qualité, condition à un accès réel à leurs droits. Les établissements d'information, de consultation et de conseil familial et les centres d'information sur les droits des femmes et des familles jouent un rôle central en la matière. En termes de sensibilisation, votre Rapporteur a souhaité s'intéresser plus particulièrement aux grandes campagnes de communication.

a. *La réforme des EICCF et des CIDFF*

Le cadre d'intervention des établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF) a été substantiellement revu en 2018⁽¹⁾ ; les missions des EICCF devenus espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS) ont été précisées, ainsi que leur mode de financement et leur gouvernance. Cette évolution a été aussi l'occasion de revoir la répartition territoriale de ces établissements de façon à assurer un meilleur maillage local. Il apparaissait en effet nécessaire de soutenir l'émergence d'établissements dans des zones jusqu'alors non couvertes. Les critères retenus pour ce rééquilibrage apparaissent néanmoins perfectibles : ils devraient notamment mieux prendre en compte les enjeux d'accessibilité, notamment dans les zones rurales, et intégrer aussi des indicateurs de la situation socio-économique du territoire concerné.

Cette réforme se faisant à budget globalement constant— les EVARS bénéficiant de 3 millions d'euros en 2020 contre 2,8 millions d'euros en 2019 —, le financement des nouvelles structures ne peut se faire que par redéploiement des crédits affectés à des établissements existant. Le PAP précise que les crédits mobilisés en 2020 « *comprennent un complément budgétaire de 270 000 euros qui permettra de mieux accompagner la réforme mise en place* ». Cette somme permettra d'accompagner la transition mais ne répondra pas aux enjeux de financement de moyen et long terme. Si votre Rapporteur rejoint l'objectif d'une meilleure couverture de l'ensemble du territoire, elle considère qu'il n'existe

(1) Révision portée par le décret n° 2018-169 du 7 mars 2018 et par l'instruction du 23 août 2018.

aucune région sur-dotée, c'est-à-dire qu'il convient de préserver les financements existant et de revoir l'enveloppe à la hausse pour soutenir les nouveaux établissements.

Par ailleurs l'année 2020 sera l'occasion de généraliser l'optimisation du réseau des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF). L'objectif de la fédération nationale est bien de stabiliser les structures et de sécuriser la présence dans les territoires. Certains centres ont en effet une activité trop réduite pour bien fonctionner de façon autonome. Lors de leur audition, les représentants de la fédération nationale par cité en exemple la création du CIDFF de Lille Métropole regroupant les centres de Lille, Roubaix et Tourcoing. Ce nouveau centre continuera à intervenir dans les trois villes mais les moyens généraux seront mutualisés, libérant du temps au profit du public. Il interviendra également à Valenciennes qui ne dispose plus d'un centre dédié.

Les représentants de la fédération nationale ont attiré l'attention de votre Rapporteur sur la nécessité de prendre en compte les spécificités locales lors de cette optimisation. Si la fusion des structures représente souvent une solution pertinente, elle ne saurait être la seule option et surtout ne saurait être imposée aux associations locales juridiquement indépendantes. Par ailleurs, cette réorganisation du réseau doit être l'occasion de développer des démarches interdépartementales et de mieux prendre en compte l'action d'autres structures qui interviennent par exemple dans l'aide aux victimes en général ; il faut en effet éviter les possibles concurrences – y compris financières – entre associations et au contraire promouvoir une approche partenariale globale.

Le PAP fait état d'une enveloppe de 200 000 euros pour mener à bien cette réforme. À ce stade, cette somme n'a pas été intégrée aux discussions sur la nouvelle CPO de la fédération nationale des CIDFF ; il conviendra donc de préciser comment cette somme sera utilisée et qui en sera le gestionnaire.

b. Les campagnes de sensibilisation

En 2018, le service d'information du Gouvernement (SIG) a consacré 3,9 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP pour concevoir, réaliser et diffuser une grande campagne d'information pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles. Elle était destinée à l'entourage des victimes et aux témoins, appelant à la mobilisation de chacun. Elle abordait notamment les situations de violences conjugales, de violences sexistes et sexuelles dans le milieu scolaire ou professionnel, ou encore le harcèlement dans les transports.

Dans le cadre de l'appel à projets pour le label « Grande cause nationale 2018 », la FNSF a bénéficié quant à elle de 100 000 euros pour réaliser et diffuser un spot mettant « *l'accent sur la sortie de la violence conjugale à travers le 3919 Violences Femmes Info mais aussi les centres d'accueil et d'hébergement du réseau* » ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'activité 2018 de la FNSF.

Pour 2019, le SIG prévoit de consacrer 2 millions d'euros répartis en deux volets :

- 500 000 euros pour une opération de sensibilisation sur le numéro d'aide aux victimes de violences conjugales, le 3919, à l'occasion du Grenelle des violences conjugales. L'opération a été lancée le 3 septembre 2019 ;
- 1,5 million d'euros pour engager une seconde vague de communication à l'occasion de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes le 25 novembre.

Par ailleurs, le collectif « Prévenir & Protéger » a reçu le label « Grande cause nationale 2019 » et recevra à ce titre un budget de 100 000 euros.

Pour 2020, le PAP indique que ces opérations d'information et ces campagnes se poursuivront afin « *de continuer à sensibiliser le plus large public* ».

Votre Rapporteur relève l'intérêt de ces actions mais estime qu'elles devraient faire l'objet d'une évaluation plus approfondie. À ce jour, il n'existe en effet aucun suivi qualitatif permettant notamment de vérifier la pertinence des supports utilisés ou que l'ensemble des publics visés ont bien eu connaissance de ces campagnes. Ainsi que l'ont relevé plusieurs personnes auditionnées par votre Rapporteur, ces campagnes ont eu un effet très positif mais peinent par exemple à atteindre les très jeunes femmes, les séniors, les femmes étrangères ou les femmes handicapées. De même, l'origine des appels au 3919 montre une forte inégalité territoriale, preuve que le numéro est encore mal connu dans certaines zones et notamment en milieu rural.

Recommandation n° 15 : élaborer des outils de suivi quantitatif et qualitatif des campagnes nationales d'information et de sensibilisation.

3. La lutte contre toutes les formes de prostitution

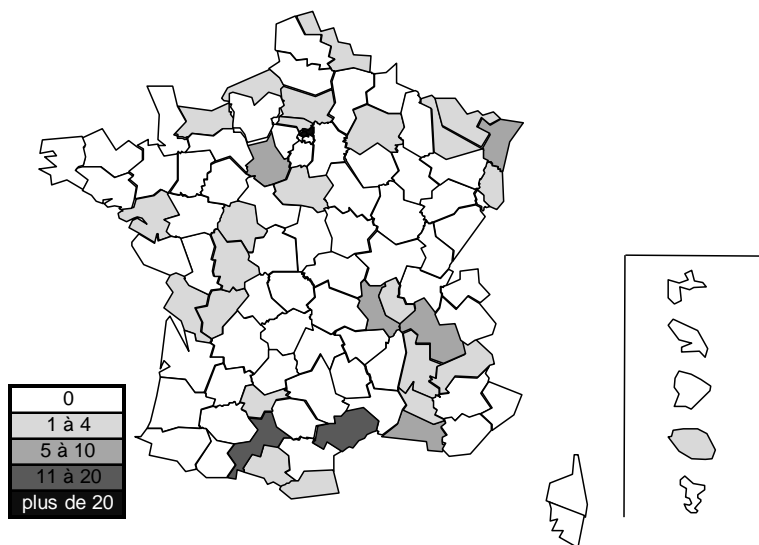
Au 15 mars 2019, 62 commissions départementales de lutte contre la prostitution ont été mises en place mais seulement 32 commissions ont déjà examiné des demandes. En novembre 2018, 55 commissions étaient installées et 21 avaient examinées au moins un dossier ; le déploiement des dispositifs prévus par la loi de 2016⁽¹⁾ reste donc particulièrement lent. À la même date, 105 associations ont été agréées alors qu'elles n'étaient que 85 en novembre 2018.

Depuis 2017, 183 parcours de sortie de la prostitution ont été autorisés par les préfets. La carte ci-après présente la répartition territoriale des bénéficiaires de ces parcours, montrant une forte concentration à Paris avec 50 bénéficiaires et en

(1) Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Seine-Saint-Denis avec 27 demandes accordées. Au total quatre départements (Paris, Seine Saint-Denis, Haute Garonne et Hérault) concentrent 56 % du total des bénéficiaires.

RÉPARTITION TERRITORIALE DES BÉNÉFICIAIRES D'UN PARCOURS DE SORTIE DE LA PROSTITUTION DEPUIS 2017



Données sources : direction générale de la cohésion sociale.

Cette cartographie ne rend toutefois pas compte de la réalité de façon satisfaisante car elle ne prend en compte que les demandes accordées et non le nombre de dossiers déposés (lorsque la commission existe). Les associations entendues par votre Rapporteur ont indiqué que les motifs de refus pouvaient fortement varier d'un département à l'autre et parfois reposer sur des considérations sans base juridique législative ou réglementaire.

La montée en puissance de ce dispositif légal nécessite qu'il soit déployé sur l'ensemble du territoire, que toutes les commissions fonctionnent avec les mêmes procédures et utilisent des critères communs pour accorder ou refuser une demande et, enfin, que des moyens humains lui soient dédiés. Les déléguées départementales ne peuvent en effet assurer un suivi et une animation des commissions en sus de leurs autres missions. De même, les associations doivent disposer de financements pérennes permettant de dédier un personnel, au besoin à temps partiel, à l'accompagnement des personnes souhaitant sortir de la prostitution. À ce titre, votre Rapporteur regrette que la circulaire interministérielle qui devait accompagner la généralisation du dispositif ne soit toujours pas publiée.

La loi de 2016 prévoyait enfin une information obligatoire dans les établissements scolaires sur les dangers de la marchandisation du corps. Il n'existe pourtant aucune politique nationale de déploiement de ces modules qui ne sont créés qu'en raison de l'engagement individuel de certains chefs d'établissement. Comme en matière de lutte contre les violences, les associations entendues par votre Rapporteur se sont toutes inquiétées de la baisse conséquente des crédits consacrés à la prévention, rappelant que pour être efficace une politique de prévention doit s'inscrire dans la durée.

La direction générale de la cohésion sociale a fait valoir qu'une évaluation de la loi est actuellement en cours dans le cadre d'une mission commune de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de la justice. Ce rapport devrait être rendu à la fin du mois d'octobre 2019.

Au plan budgétaire, les crédits de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) sont ramenés à 1,2 million d'euros en 2020, soit 0,8 million d'euros de moins qu'en 2019. Cette baisse ne soulève pas de difficulté particulière car elle semble correspondre au besoin réel. Votre Rapporteur considère néanmoins que les crédits non-consommés devraient être sanctuarisés et réaffectés à la formation et à la structuration du réseau.

Recommandation n° 16 : sanctuariser les crédits consacrés à la lutte contre la prostitution et, en cas de sous-exécution, les réaffecter à des dépenses d'accompagnement, de formation et de structuration des réseaux locaux.

L'évaluation de la loi par le Parlement dans le courant de l'année 2020 sera l'occasion de faire un bilan qualitatif et quantitatif de ces dispositifs et de vérifier si les crédits disponibles couvrent effectivement les besoins.

B. LA PROMOTION DE LA MIXITÉ ET DE L'ÉGALITÉ

Les crédits consacrés à la promotion de la mixité et de l'égalité restent au même niveau en 2020 qu'en 2019 avec un budget total de 5,9 millions d'euros articulé autour de quatre objectifs :

- la promotion de la mixité et de l'entrepreneuriat féminin avec un effort de 2,2 millions d'euros qui permettra notamment de soutenir la création ou la reprise d'entreprises par des femmes, en particulier en zone rurale ou dans les quartiers de la politique de la ville. Les plans d'actions régionaux (PAR) permettront par exemple de développer le mentorat, d'organiser des rencontres entre professionnels, de sensibiliser les acteurs bancaires aux outils financiers spécifiques à l'entrepreneuriat des femmes... ;
- l'insertion professionnelle : 0,8 million d'euros seront consacrés aux actions des bureaux d'accompagnement individualisé vers

l'emploi (BAIE) ou à celles des services « emploi » portés par les CIDFF. Sont visées prioritairement les femmes éloignées de l'emploi. Cette offre vient compléter les dispositifs ordinaires proposés par Pôle Emploi ;

- des projets innovants en faveur de l'égalité qui bénéficieront d'une enveloppe de 2,1 millions d'euros ;
- des partenariats territoriaux avec une dotation de 0,8 million d'euros pour soutenir des partenariats locaux en faveur d'une culture de l'égalité et de prévention des stéréotypes sexistes et sexuels.

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 30 octobre 2019 sous la présidence de Mme Marie-Pierre Rixain, la Délégation a adopté le présent rapport et les recommandations présentées *supra* (pages 5 et 6).

La vidéo de cette réunion est accessible en ligne sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <http://assnat.fr/ymS0Zz>.

ANNEXE 1 : LISTE DES ASSOCIATIONS RECEVANT DES SUBVENTIONS DU PROGRAMME 137

(en milliers d'euros)

Bénéficiaires		Subvention 2017	Subvention 2018	Programmation subvention 2019
« grands réseaux »	FNCIDFF	1 280	1 280	1 310
	MFPF	272	372	272
	FNSF (plateforme téléphonique 3919)	1 445	1 621	1 685
<i>Sous total « grands réseaux »</i>		2 997	3 273	3 267
subventions nationales	100 000 entrepreneurs	5	20	25
	ADIE		20	20
	AFFDU			10
	AFIFF	30		
	ALC	220	220	220
	AMEPE	2	0	
	Amicale du nid	80	80	80
	Assemblée des femmes	2	2	0
	AVFT	235	235	235
	CCEM	60	60	75
	Centre audiovisuel S. de Beauvoir	0	20	22
	CFCV	313	473	373
	Club omnisports Courcouronne		5	10
	CNFF		5	
	Droits d'urgence		10	
	Elles aussi		7	10
	Elles bougent		20	20
	Empow'her		10	20
	En avant toutes		30	20
	Excisions, parlons en !	5	20	20
FASTT		30		
Fed° Les Premières (ex Fed° pionnières)	10	10	10	
Fedelima		15		
Femmes et Maths			10	
Femmes et des Territoires			30	
Femmes mixité sport	5	0	0	

	Femmes pour le dire, femmes pour agir		10	10
	Femmes solidaires	40	40	50
	Femmes solidaires (hors CPO)		8	
	Fondation des Femmes	10		13
	Forces femmes		25	25
	Forum femmes Méditerranées		10	10
	France active	42	42	30
	France initiative	8		
	GAMS	42	82	82
	Genre et ville		10	20
	Je, tu, il		30	20
	Les internettes			12
	Maison des femmes Colette		6	
	Mouvement du nid	150	300	220
	Mouvement HF		5	10
	Social Builder	10	10	10
	Tout en très court (ex pandora)	10	10	10
	V.idéaux	5	5	10
	Vacances ouvertes		20	
	Voix de femmes	20	20	20
	(Wi-Filles) devenu BECOMTECH		20	30
	Fédération syndicale des familles monoparentales			10
	AFEV			10
	OPE			15
	sous total subventions nationales	1 303	1 944	1 827
	Total des subventions relevant de l'action 21 - Politiques publiques - Accès aux droits	4 300	5 217	5 094
partenariats et innovations	AAP VSTT national - ANACT		50	
	AAP VSTT national - MEDEF		50	
	AAP VSTT national - OPCALIA		100	
	ANEF		10	
	ANSA		60	38
	Fondation Scelles			9
	Résonantes (Appli violences)			100
	Asso Laboratoire de l'égalité		10	30
	BPW France		5	10
	Centre Hubertine Auclert	30	50	0
	CLEF	22	22	20

Etude "Mères célibataire" - AAP - FNSP/OFCE		40	
Etude « Mères célibataire » - AAP - UNIVERSITE LORRAINE/ 2L2S		20	
Etude « Mères célibataire »- OPE		25	
Film - Ensc tre la Gynophobie (Lisa Azuelos – « Yo love »)	0	15	
Film - La générale de production		30	
SKP Productions (Podcast)			20
Handsaway		20	10
Open Mentoring Network			30
IMC - Gisèle Szyszlack	4	20	
INED - étude violence Nouvelle-Calédonie		30	
INED - Virage DOM	100	100	100
CNRS Gis Genre (Institut du genre)			10
Les amis du Mage		8	0
Ligue de l'Enseignement			15
UR CIDFF Occitanie			10
ANCIC (association nationale centre IVG et contraception)			10
Osez le féminisme			10
Maydé			20
Aware			10
Fabrique de la danse			10
Fondation Alice Millat			10
Femmes et cinéma			10
Liberté aux joueuses			10
Alter Ego			25
Adéquation			12
Prix du Harcèlement sexiste et sexuel - collège	2		
Prix du Harcèlement sexiste et sexuel - Lycée Pro	2		
Prix Simone Veil	0		50
Total des subventions relevant de l'action 22 - Partenariats et innovations	160	665	579
Total des subventions relevant du programme 137	4 460	5 882	5 672

Source : direction générale de la cohésion sociale.

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA DÉLÉGATION ET LA RAPPORTEURE

I. PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION

- **Mardi 15 octobre 2019**

- Mme Virgine Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale ;
- Mme Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- Mme Catherine Lesterpt, adjointe à la cheffe de service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- M. Sébastien Maria, adjoint au sous-directeur des affaires financières et de la modernisation ;
- Mme Katarina Miletic-Lacroix, cheffe du bureau budget et performance.

La vidéo de cette audition est disponible en ligne sur le site de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, à l'adresse suivante : <http://assnat.fr/4ram9B>.

II. PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

- **Mardi 8 octobre 2019**

- *Planning familial*
 - Mme Véronique Sehier, co-présidente
 - Mme Caroline Rebhi co-présidente
 - Mme Sarah Durocher, accueillante et membre du bureau national

- **Mardi 15 octobre 2019**

- *Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes*
 - Mme Brigitte Grésy, présidente
 - Mme Paola Bergs, secrétaire générale

- *Mouvement du Nid*
 - Mme Stéphanie Caradec, directrice
- *Fédération nationale Solidarité Femmes (FNSF)*
 - Mme Françoise Brié, directrice générale
 - Mme Anne Joseleau, directrice de la FNSF 21
- *Fédération nationale des CIDFF*
 - Mme Annie Guilberteau, directrice générale
 - M. Grégoire Leray, directeur financier
- **Mardi 22 octobre 2019**
 - *Centre Hubertine Auclert*
 - Mme Clémence Pajot, directrice
 - Mme Ambre Elhadad, chargée de mission
 - *Fondation des femmes*
 - Mme Anne-Cécile Mailfert, présidente
 - Mme Floriane Volt, chargée de plaidoyer « féminicides ».