

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Par Mme Nicole BONNEFOY,

Sénatrice.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°29) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET EN PROGRESSION, DES OBJECTIFS AMBITIEUX, UN EFFORT À CONFIRMER	8
A. UNE ÉVOLUTION LIMITÉE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI REND COMPTE DE LA PRIORITÉ DONNÉE À L'EXPÉRIMENTATION	8
1. – <i>Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale (action 11)</i>	9
2. – <i>Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (action 12)</i>	11
3. – <i>Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (action 14)</i>	13
B. UNE PROGRESSION BIENVENUE DES CRÉDITS QUI NE PROFITE TOUTEFOIS PAS SUFFISAMMENT AUX ACTEURS DE TERRAIN	14
1. <i>Une diminution limitée des subventions accordées aux associations œuvrant pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale compensée par la mobilisation du fonds d'expérimentation</i>	15
2. <i>Une stabilisation des crédits bienvenue, mais qui ne lève pas encore toutes les difficultés rencontrées par les associations impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes</i>	17
C. DES INDICATEURS INDIGENTS, QUI SERONT MODIFIÉS POUR LE PROCHAIN BUDGET	18
II. LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA VIE PROFESSIONNELLE : UNE IMPULSION POSITIVE, MAIS UNE POLITIQUE QUI SERA JUGÉE À SES RÉSULTATS	20
A. DES PROGRÈS ATTENDUS	20
B. ... DES IMPULSIONS CONVERGENTES	22
1. <i>Des avancées législatives récentes</i>	22
2. <i>Une forte mobilisation gouvernementale</i>	24
III. LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE : LA NÉCESSITÉ DE FRANCHIR UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA MONTÉE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF	26
A. L'ORDONNANCE DE PROTECTION : UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI ACCEPTÉ MAIS ENCORE TROP INÉGALEMENT UTILISÉ	28
B. L'APPUI INDISPENSABLE DES ASSOCIATIONS ET LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE PARTENARIALE	31
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 14 novembre 2012 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, a examiné, sur le rapport pour avis de **Mme Nicole Bonnefoy**¹, les crédits du **programme « égalité entre les femmes et les hommes »** au sein de la mission « *solidarité, insertion et égalité des chances* » du **projet de loi de finances pour 2013**.

Après avoir souligné l'engagement du Gouvernement pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, **Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis**, a observé qu'il se traduisait notamment par l'abondement du programme 137 à hauteur de 3 millions d'euros de crédits nouveaux, ce qui représente une progression de 15 %.

Elle a souligné le changement de méthode qu'opère la création d'une action nouvelle, dédiée aux expérimentations, qui doit permettre le développement de dispositifs innovants, favoriser la conclusion de partenariats et améliorer la connaissance des obstacles à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Saluant la préservation des crédits dédiés aux associations impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes, **Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis**, a estimé que l'équilibre de ces structures indispensables restait malgré tout précaire. Elle s'est par ailleurs félicitée de la montée en puissance du dispositif judiciaire de protection des femmes victimes de violences, tout en appelant à franchir une nouvelle étape, en s'appuyant sur la création, au niveau national et départemental, d'observatoires dédiés à cette question.

Tirant un premier bilan des mesures législatives récentes intervenues dans le champ de l'égalité professionnelle, elle a constaté que les progrès à accomplir étaient importants, ce qui rendait d'autant plus utile la forte mobilisation du Gouvernement sur cette question.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « égalité entre les femmes et les hommes » de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2013.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121112/lois.html#toc6>.

Mesdames, Messieurs,

Pour la deuxième année consécutive, votre commission des lois s'est saisie pour avis du programme n° 137 : « *égalité entre les femmes et les hommes* » de la mission « *solidarité, insertion et égalité des chances* ».

Ce rapport pour avis lui fournit l'occasion d'examiner les politiques conduites par le Gouvernement sur deux sujets auxquels elle attache une importance particulière : d'une part la prévention et la lutte contre les violences sexistes ou sexuelles et d'autre part la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle et politique.

Chacun de ces deux champs d'action a fait l'objet, très récemment, de textes de loi examinés par votre commission.

Il en est ainsi, pour la lutte contre les violences sexistes ou sexuelles, de la loi n° 2010-769 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, qui a créé l'ordonnance de protection et amélioré la répression pénale des violences conjugales, ainsi que de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, qui est venu combler le vide juridique créé par la censure, par le Conseil constitutionnel, du précédent dispositif pénal applicable en la matière¹.

Votre commission des lois a aussi eu à connaître, s'agissant de la promotion de l'égalité professionnelle, de la loi n° 2011-103 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, ainsi que de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à la fonction publique, qui a notamment mis en place un quota de 40 % de représentants de chaque sexe au sein des conseils d'administration des établissements publics et de certains conseils ou commissions administratives.

Le programme n° 137, placé sous la responsabilité de la directrice de la cohésion sociale, retrace une part significative de l'effort budgétaire engagé par l'État pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹ CC n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, JORF du 5 mai 2012, p. 8015.

Cependant cet effort ne se réduit pas aux crédits dévolus au présent programme. La politique conduite en la matière est, par nature, transversale, et appelle le concours de plusieurs ministères¹.

À cet égard, votre rapporteur pour avis se félicite du rétablissement d'un ministère des droits des femmes de plein exercice, ainsi que de l'engagement pris par le Gouvernement le 27 juin 2012, d'inscrire l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur des politiques publiques.

Votre commission relève que l'augmentation significative, dans un contexte budgétaire pourtant très contraint, des crédits du programme n° 137 – de moins de 20 millions d'euros en 2012 à un peu plus de 23 millions d'euros pour 2013 – signale particulièrement cet engagement.

I. UN BUDGET EN PROGRESSION, DES OBJECTIFS AMBITIEUX, UN EFFORT À CONFIRMER

A. UNE ÉVOLUTION LIMITÉE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI REND COMPTE DE LA PRIORITÉ DONNÉE À L'EXPÉRIMENTATION

La modernisation de la nomenclature budgétaire débutée en 2011, se poursuit.

Les années précédentes, cette modernisation avait emprunté deux voies : d'une part, la fusion, pour le projet de loi de finances pour 2012, des cinq actions d'origine en seulement trois², d'autre part, la concentration, à partir de 2011, des crédits du programme 137 sur les dépenses d'intervention³.

Cette année, une nouvelle action n° 14 est créée « *actions de soutien et d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes* », dotée, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP) de 6,3 millions d'euros.

Le Gouvernement explique la création de cette action par la volonté d'introduire une véritable culture de l'expérimentation et de l'évaluation. Il s'agit non seulement de dynamiser le partenariat avec les ministères, les collectivités territoriales et les autres acteurs publics et privés mais aussi

¹ C'est ce qui justifie la publication en annexe du projet de loi de finances pour 2013 d'un document de politique transversale consacré à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

² À l'origine, le programme 137 comptait en effet les 5 actions suivantes :

- action n°1 : accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision ;
- action n°2 : égalité professionnelle ;
- action n°3 : égalité en droit et en dignité ;
- action n°4 : articulation des temps de vie ;
- action n°5 : soutien du programme « égalité entre les hommes et les femmes »

³ En effet, à compter de 2011, les crédits de masse salariale du service des droits de femmes et de l'égalité, ainsi que les dépenses de fonctionnement des chargés de mission départementales ont été transférés au programme n° 124 : « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

d'accroître l'efficacité globale de la réponse publique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, particulièrement en matière d'égalité professionnelle.

La nouvelle action 14 sera financée pour moitié (3 millions d'euros) par des abondements de crédits nouveaux et, pour l'autre moitié, par des transferts de crédits internes au programme, issus principalement (3,05 millions d'euros) de l'action 11 « *égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale* » et, à titre subsidiaire (190 000 euros seulement) de l'action 12 « *promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes* ».

Les crédits de la nouvelle action 14 sont destinés à soutenir un fonds d'expérimentation sociale qui doit permettre d'utiliser les moyens de l'État comme effet levier, en particulier sur la question de l'égalité professionnelle. Ce fonds pourra mobiliser des financements privés.

En raison des mouvements vers l'action 14, la prévision de crédits pour l'action 11 dans le PLF 2013 est de 1,84 million d'euros.

Les crédits des actions 12 et 13 restent à peu près constants en volume par rapport à 2012, respectivement à hauteur de 14,47 millions d'euros et 660 000 euros.

**Présentation des crédits de paiement alloués
au programme n °137 en 2012 et 2013 (en euros)**

	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
11 – Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale	5 089 500	1 836 458	- 63,9 %
12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14 517 503	14 470 539	- 0,3 %
13 – Soutien du programme « <i>égalité entre les hommes et les femmes</i> »	675 378	657 381	- 2,7 %
14 – Action de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (nouveau)		6 300 000	-
Total du programme n °137	20 264 381	23 264 378	+ 14,8 %

Source : PLF 2013.

Les crédits prévus au présent programme étant quasi exclusivement des crédits d'intervention, les autorisations de paiement et les crédits de paiements correspondant sont en principe de même montant.

1. Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale (action 11)

De tout le programme 137, cette action est celle qui voit le plus son périmètre réduit.

En effet, les 2/3 tiers de ses crédits se trouvent reversés dans la nouvelle action 4 sur l'expérimentation sociale. Par ailleurs, plus aucun crédit n'est dévolu à la promotion de l'égalité politique et sociale, qui constituait pourtant jusqu'à présent, même si ces crédits étaient limités (280 000 dans le PLF pour 2012), une sous-action spécifique.

La prévision de crédits pour l'action 11 n'est en conséquence plus que de **1,84 million d'euros**.

Cette diminution tient au transfert vers le fonds d'expérimentation de l'action 14 des crédits correspondants aux mesures suivantes :

- **650 000 euros** qui étaient dévolus, dans la loi de finances pour 2012, au prix de la vocation scientifique et technique. Cette mesure ne concernait que les filles et se traduisait par l'attribution d'un prix individuel, qui sera abandonné. Ceci dessine une triple évolution dans la politique conduite par le Gouvernement en faveur de la mixité des filières de formation et des métiers. L'orientation des filles vers les sciences demeure un objectif important, mais il s'agit de promouvoir la mixité dans toutes les filières qui présentent un déséquilibre trop net en faveur des garçons ou des filles, de développer une politique partenariale plus large associant les régions ou les branches professionnelles, et, enfin, de privilégier une approche plus collective que celle du prix individuel accordé jusque là aux lauréates.
- **800 000 euros** précédemment inscrits en LFI 2012 au titre du dispositif des contrats pour la mixité des emplois et l'égalité professionnelle. Les sommes correspondantes devraient être reversées 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 ;
- **1,66 million d'euros** prévus dans la loi de finances pour 2012 au titre des « *Autres subventions* » et dont le montant servira désormais à soutenir les expérimentations en faveur principalement de l'égalité professionnelle.

Compte tenu de ces transferts, les crédits inscrits, cette année, pour l'action 11 ne correspondent plus qu'aux subventions aux associations relayant les actions du ministère des droits des femmes, tant à l'échelon local que national, en matière d'égalité professionnelle.

Il s'agit, d'une part, des fonds attribués, à hauteur de **740 000 euros** au sein des centres d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF), aux 57 bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) ainsi qu'aux 20 services emploi.

Il s'agit, d'autre part, pour un montant total de **1,10 million d'euros**, des subventions versées aux associations locales ou nationales pour l'aide au retour à l'emploi et l'aide à la création d'entreprise, ainsi que pour la sensibilisation, l'information et la formation du public.

2. Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (action 12)

Les crédits inscrits pour cette action dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à **14,47 millions d'euros**.

Ils correspondent quasi exclusivement aux subventions versées par l'État aux associations compétentes en matière d'information et d'accompagnement des femmes victimes de violences.

En effet, pour conduire sa politique de prévention et de lutte contre ces violences, le Gouvernement s'appuie principalement sur un réseau d'associations financées à l'échelon national ou local dans le cadre de conventions annuelles, pluriannuelles ou de conventions d'objectifs et de moyens. Il privilégie la relation avec les associations têtes de réseaux ou avec les grandes associations nationales, auxquelles il fixe des objectifs prioritaires, et qui s'assurent de la qualité des actions menées au sein de leur réseau.

- **À l'échelon national**

3,56 millions d'euros seront consacrés aux associations nationales.

Dans le domaine de l'information sur les droits, le principal partenaire du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes est le centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF). Cette association tête de réseau chapeaute 114 centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF). Elle coordonne leur action d'accueil et le conseil juridique aux femmes. **Une nouvelle convention pluriannuelle est en cours de négociation pour 2013 avec le CNIDFF pour fixer précisément le montant de crédits nécessaire.**

D'autres associations sont essentiellement chargées de prévenir et de lutter contre les violences.

La principale est la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), chargée de l'écoute des femmes victimes de violences au sein des couples. Tête de réseau de 61 lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation, elle est responsable du fonctionnement du « 39.19 », numéro national d'accueil et d'écoute à destination des femmes victimes de violences.

Plus de 70 000 appels ont été reçus en 2011, dont plus de 40 000 ont été traités, soit un taux de réponse en constante augmentation. La FNSF bénéficie d'une convention pluriannuelle qui arrive à échéance fin 2012 et devra donc, elle aussi, être renégociée.

Plus marginalement, dans le champ de la violence au travail, l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT), qui informe et accompagne les femmes victimes de harcèlement sexuel, bénéficie dans le cadre d'une convention pluriannuelle pour la période 2011-2013, de 230 000 euros de financements.

Le programme 137 finance également le collectif féministe contre le viol à hauteur de 310 000 euros, ainsi que le mouvement français pour le planning familial (MFPF) qui a notamment pour mission l'information des femmes sur les moyens de contraception et de contrôle des naissances, et dont le financement doit faire l'objet en 2013 d'une nouvelle convention pluriannuelle. Le Gouvernement s'est engagé à maintenir son soutien au MFPF pour lui permettre de poursuivre son activité de tête de réseau (50 000 euros pour le programme 106 « *action en faveur des familles vulnérables* » et 213 000 euros pour le programme 137). Les crédits dévolus aux établissements d'information, de consultation ou de conseil familial seront reconduits à hauteur des crédits délégués en 2012.

- **À l'échelon local**

Les actions d'information des 114 CIDFF répartis sur l'ensemble du territoire seront financées pour un montant de **4,18 millions d'euros**. En 2011, ces centres ont reçu près de 500 000 personnes, dont plus de 50 000 directement victimes de violences sexistes.

Les crédits consacrés au financement des 180 lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation s'élèveront en 2013 à **1,37 million d'euros**.

Des actions sont également engagées dans la lutte contre la prostitution et l'aide des femmes qui en sont victimes, pour un montant de **1,87 million d'euros**.

Dans le cadre du troisième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes 2011-2013, le programme 137 mobilise également **2,77 millions d'euros** pour l'accueil de jour des femmes victimes de violences ainsi que les espaces neutres de rencontre parents-enfants.

Enfin, **720 000 euros** seront consacrés au financement d'associations intervenant dans les domaines de l'accès aux droits (information en matière de santé génésique, IVG, contraception, prévention et lutte contre toutes les formes de violences faites aux femmes y compris par des actions en direction des hommes auteurs de violence afin d'éviter la récurrence). Ces crédits recouvrent des montants et objets très différents et dans la mesure du possible, servent d'appui à des cofinancements.

Marginalement, les crédits anciennement inscrits pour les études et l'expérimentation de dispositifs de protection sont transférés vers l'action 14, à hauteur de **190 000 euros**.

Il convient de relever que les crédits alloués aux associations impliquées dans la défense des droits des femmes ne sont pas seulement distribués par le programme n°137.

Ainsi le programme n°101 : « accès au droit et à la justice » a-t-il attribué environ 1,7 million d'euros de subventions en 2011 à des associations d'aide aux victimes menant des actions spécifiques en faveur des femmes victimes de violences ou des actions d'information sur les violences faites aux femmes, dont :

- environ 617 000 euros pour le CNDIFF, la FNSF et une trentaine d'associations spécialisées ;

- 800 000 euros pour les associations d'aide aux victimes généralistes qui mettent en œuvre différentes actions pour le soutien des femmes victimes de violences conjugales et sexuelles ;

- 250 000 euros pour le financement de la plateforme téléphonique « 08VICTIMES », à vocation en principe généraliste, mais qui traite plus de 60 % d'appels concernant les femmes victimes de violences ;

- environ 26 000 euros pour la mise en œuvre du dispositif expérimental du téléphone de « très grand danger » (TGD), utilisé pour assurer la protection des femmes menacées par un ancien compagnon très violent.

Par ailleurs, on estime qu'en 2011, dans le cadre du nouveau plan triennal 2011-2013 de lutte contre les violences faites aux femmes, la moitié des crédits du programme 101 attribués aux associations d'espace de rencontre – soit environ 710 000 euros – a été utilisé pour des mesures prises dans le cadre de violences conjugales.

Source : Document de politique transversale consacré à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes

3. Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (action 14)

Cette nouvelle action dotée de 6,3 millions de crédits, verra ses crédits affectés au fonds budgétaire « *d'expérimentation en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes* » qui devrait être constitué au 1^{er} janvier 2013.

Ce fonds sera mobilisé, à hauteur de 5,3 millions d'euros pour financer les expérimentations principalement dans le domaine de l'égalité professionnelle, pour mettre en place au début de l'année 2013 des programmes territoriaux d'excellence en matière d'égalité professionnelle. Huit régions seraient déjà volontaires pour des telles actions : Aquitaine, Bretagne, Centre, Île-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.

Les nouveaux moyens viendront compléter ceux déjà existants ou susceptibles d'être engagés par les régions et, le cas échéant, les partenaires sociaux.

Le fonds pourra également soutenir des programmes ciblés destinés à faire changer les mentalités qui, à l'école, à l'université ou dans le monde

professionnel sont des freins encore puissants à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Plus marginalement, les crédits inscrits à l'action 14 serviront à la prévention et à la lutte contre les violences sexistes, avec, en particulier, les expérimentations relatives à la protection de femmes victimes de violences conjugales (téléphone grand danger, dispositif anti-rapprochement).

Le million d'euros restant devrait, quant à lui, être consacré à l'évaluation des expérimentations ainsi qu'à des projets d'étude.

C'est notamment sur ce fonds que devraient être puisés les crédits nécessaires à la mise en place de l'observatoire national sur les violences faites aux femmes dont la création prochaine a été annoncée par la ministre aux droits des femmes, lors des débats sur le projet loi relatif au harcèlement sexuel.

Le Gouvernement compte faire appel aux entreprises privées ou au fonds social européen pour abonder le fonds d'expérimentation, ce qui devrait permettre, par un effet levier, d'accroître le champ des expérimentations retenues.

B. UNE PROGRESSION BIENVENUE DES CRÉDITS QUI NE PROFITE TOUTEFOIS PAS SUFFISAMMENT AUX ACTEURS DE TERRAIN

Les crédits distribués par le programme n° 137 : « *égalité entre les femmes et les hommes* » **augmenteront globalement de presque 15 % l'an prochain.**

Cette progression, qui manifeste, dans un contexte budgétaire très difficile, l'engagement du Gouvernement pour la cause de l'égalité entre les hommes et les femmes, mérite d'être saluée.

Toutefois, elle procède quasi exclusivement de l'abondement par de nouveaux crédits, à hauteur de 3 millions d'euros, de l'action 14 relative au fonds d'expérimentation.

La dotation des autres actions est seulement stabilisée. En effet, à périmètre constant, l'action 11 relative à l'égalité professionnelle, voit ses crédits reconduits à l'identique, quand l'action 12 sur la lutte contre les violences sexistes voit ses crédits légèrement augmenter (+ 1%).

Évolution, à périmètre constant, des actions du programme 137, en dehors de l'action 14 nouvellement créée (en euros)

Évolution à périmètre constant	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
11 – Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale	1 840 000	1 840 000	- 7 %
12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14 330 000	14 470 000	+ 1 %
13 – Soutien du programme « <i>égalité entre les hommes et les femmes</i> »	675 378	657 381	- 2,7 %

NB : l'estimation tient compte des transferts de crédits des actions 11 et 12 à destination de la nouvelle action 14.

Source : PLF 2013

Même si ces variations sont limitées en valeur absolue, leurs conséquences peuvent être importantes, dans la mesure où, à l'exception des 657 381 euros inscrits pour 2013 sur l'action n°13, qui regroupent les crédits de fonctionnement affectés aux délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité¹, **les crédits du programme n° 137 sont entièrement constitués de crédits d'intervention**, destinés à accorder des subventions aux différents partenaires et acteurs intervenant dans le domaine de l'égalité hommes – femmes.

Les diminutions ou les augmentations de crédits affectent donc directement les associations partenaires de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques et fragilisent les projets mis en œuvre.

1. Une diminution limitée des subventions accordées aux associations œuvrant pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale compensée par la mobilisation du fonds d'expérimentation

Après avoir connu une première baisse de près de 11 % entre 2011 et 2012, les crédits correspondant aux actions mises en œuvre dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale, **seront reconduits à l'identique, à périmètre constant, en 2013, une fois tenu compte des transferts vers le fonds d'expérimentation.**

Si les 800 000 euros qui correspondaient en 2012 aux contrats d'égalité et de mixité des emplois sont intégralement reversés au fonds d'expérimentation financé par l'action 14, pour être mobilisés sous une autre forme dans le cadre de partenariat avec la région, rien n'est encore précisé sur l'utilisation qui sera faite des 1,66 million d'euros de subventions versées aux associations transférés à ce même fonds d'expérimentation.

Or, cette dernière question est cruciale, car elle conditionne largement la survie des associations partenaires de l'État.

Ces sommes seront-elles mobilisées pour des projets expérimentaux mis en œuvre par ces associations locales ou nationales, comme aujourd'hui pour l'aide à la création d'entreprise ou au retour à l'emploi, ce qui garantira la pérennité du tissu associatif sur lequel l'État s'appuie pour conduire sa politique de mixité professionnelle ?

¹ Depuis 2011, les dépenses de personnel des agents du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national (26 postes) et au niveau déconcentré (142 ETP ventilés en régions – délégués régionaux rattachés au SGAR dans les préfectures de région – et en département – chargés de mission départementales intégrées dans les DDI) sont gérées au sein du programme « support » de la mission, le programme n°124 : « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », dans un souci d'efficience et de rationalisation des fonctions supports des ministères sociaux.

L'appréciation que l'on peut porter sur cette programmation budgétaire change selon la réponse qui sera donnée, dans les faits, à cette question.

En l'absence de redéploiement des crédits en direction d'actions actuellement prises en charge par les associations concernées, la reconfiguration budgétaire envisagée reviendrait à une contraction de près de la moitié (- 42,7 %) du financement dédiée au réseau associatif en matière d'égalité professionnelle.

En revanche, si ces crédits sont bien réaffectés, par le biais des expérimentations, aux associations compétentes, l'opération est plutôt positive pour celles-ci, puisque cela correspondrait à une progression de l'enveloppe de près de 9 %.

Progression des crédits dédiés à l'égalité professionnelle selon la réaffectation ou non à cette action des crédits transférés au fond d'expérimentation

Bénéficiaire	Crédits alloués par le PLF 2012 <i>(en millions d'euros)</i>	Crédits prévus par le PLF 2013 <i>(en millions d'euros)</i>	Évolution
Bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi et Pôles emplois	0,74	0,74	0 %
Autres associations de niveau national ou local	align="center">2,47	1,1	- 55,5 %
		<i>transfert au fonds d'expérimentation : 1,66</i>	<i>En tenant compte du transfert : + 11,7 %</i>
Total	align="center">3,21	1,84	- 42,7 %
		<i>Avec le transfert : 3,5</i>	<i>En tenant compte du transfert : + 9 %</i>

Source : projets annuels de performance annexés aux PLF 2012 et 2013.

Interrogés sur ce point par votre rapporteur pour avis, le ministère des droits des femmes et la direction de la cohésion sociale ont indiqué que le transfert des crédits était uniquement destiné à **faire évoluer les modalités d'action et de financement, sans remettre en cause les partenariats sur le terrain.**

Il s'agit d'une part d'abandonner au profit de nouveaux dispositifs expérimentaux, des dispositifs d'aide à l'emploi insuffisamment performants, et d'autre part, de rendre possible, pour profiter d'un effet levier, la mobilisation de fonds supplémentaires (en particulier le fonds social européen), qui ne sont attribués que dans le cadre d'expérimentations sociales ou économiques.

L'action en direction de l'égalité dans la vie professionnelle semble ainsi préservée.

En revanche, plus aucune mention n'est faite, dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2013, de l'action « *égalité dans la vie politique et sociale* » qui était pourtant dotée, en 2012, de près de 280 000 euros de crédits, et qui servait en principe à financer le recueil et la publication d'informations statistiques, ainsi que des projets de sensibilisation, d'information ou de formation aux problématiques de l'égalité dans les domaines politiques, syndicaux et associatifs.

Pour votre rapporteur pour avis, il serait regrettable que de telles actions ne soient plus mises en œuvre, faute de financement alors que les progrès à accomplir sont encore si importants et la tâche – faire évoluer les mentalités – si difficile.

Elle appelle donc à ce que, au sein du fonds d'expérimentation, un montant de crédits équivalent à la dotation inscrite en loi de finances pour 2012 soit affecté à des projets de sensibilisation et de formation aux questions de l'égalité dans la vie politique et sociale.

2. Une stabilisation des crédits bienvenue, mais qui ne lève pas encore toutes les difficultés rencontrées par les associations impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes

L'an passé, les crédits consacrés à la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes avaient diminué d'un peu plus de 1 %.

Si le financement des principales associations nationales faisait l'objet d'une planification triennale dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens passés avec la direction générale de la cohésion sociale pour la période 2010-2012, la dotation moyenne allouée à chacun des 114 centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) était passée de 36 855 euros prévus par le PLF pour 2011 à 35 526 euros en 2012, soit une diminution de 3,6 % des sommes allouées.

De même, la dotation moyenne accordée à chacun des 180 lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violences était passée de 7 733 euros prévus par le PLF 2011 à 7 583 euros en 2012, soit une diminution de 2 % environ.

Cette année, la dotation budgétaire, en très légère progression (+ 1 % à périmètre constant par rapport à 2012¹), se stabilise.

Les conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'État et les grandes associations nationales vont être renégociées, dans le cadre d'une nouvelle planification triennale, avec des moyens préservés.

Toutefois, votre rapporteur pour avis souligne que cette stabilisation des crédits ne constitue pas une réponse adaptée aux difficultés rencontrées

¹ Il convient en effet de retirer 190 000 euros transférés de l'action 12 à l'action 14, au titre du financement de l'expérimentation sur les mesures de protection des femmes en situation de danger (placement sous surveillance mobile du conjoint violent).

par les associations concernées. **Celles-ci sont en effet confrontées à un « effet de ciseaux », puisque leur charge de travail progresse continûment, tandis que les moyens qui leur sont alloués diminuent ou sont juste préservés.**

Lors de son audition, Mme Annie Guilberteaud, directrice générale du centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF), a une nouvelle fois alerté votre rapporteur pour avis sur le gel des subventions allouées au CNIDFF depuis une quinzaine d'années, alors même que celui-ci était confronté à une augmentation de ses charges fixes. En 2011, le nombre de demandes d'information s'élevait à plus de 945 000 et celui des personnes accueillies à presque 500 000, dont plus de 51 000 femmes victimes de violences, ce qui constitue une progression annuelle de près de 3 %.

Mme Christine Clamens, directrice générale de la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), a quant à elle rappelé à votre rapporteur pour avis que la subvention de l'État à la FNSF – de 910 000 euros – permettrait à peine de couvrir les frais générés par la gestion de la plateforme d'écoute 39.19 destinée spécifiquement aux femmes victimes de violence – qui ne constitue qu'une des missions parmi d'autres de la fédération nationale.

De façon générale, les représentantes des associations entendues se sont inquiétées des difficultés financières que rencontrent un nombre croissant d'associations, confrontées à la baisse ou à la stagnation des crédits distribués par l'État, ainsi qu'au retrait, en raison de la crise économique actuelle, des financements privés ou de ceux des collectivités territoriales.

Constatant que les subventions accordées par l'État produisaient un « effet de levier », qui permettait d'obtenir ensuite d'autres financements publics ou européens, elles ont appelé de leurs vœux une récupération en 2013 du niveau de crédits de 2011.

Votre rapporteur pour avis constate que **les engagements pris par le Gouvernement pour stabiliser en légère hausse les crédits répondent à ce souhait légitime.**

Toutefois, elle observe aussi, avec les représentantes de ces associations, que le montant des subventions accordées reste encore insuffisant pour leur permettre de mettre en œuvre un programme plus ambitieux en matière de lutte contre les violences sexistes et d'accompagnement des femmes victimes.

C. DES INDICATEURS INDIGENTS, QUI SERONT MODIFIÉS POUR LE PROCHAIN BUDGET

Déjà l'an passé, votre commission des lois avait relevé que les quatre indicateurs retenus par la maquette budgétaire du programme n°137 manquent singulièrement d'ambition, et elle avait appelé à une refonte de ces indicateurs.

Il n'en subsiste plus, dans le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances que deux : l'indicateur sur la mixité au sein des filières de formation initiale scientifique et technique, qui mesurait les effets des actions conduites pour orienter les filles vers les filières économiquement les plus porteuses, a disparu, tout comme celui sur le pourcentage des centres d'information sur le droit des femmes dont le coût moyen par personne accueillie est supérieur de plus de 60 % au coût moyen des centres.

Le premier indicateur restant, qui concerne **l'égalité professionnelle**, porte sur la proportion de dispositifs pour l'égalité hommes – femmes mis en place dans le monde de l'entreprise : part des accords d'entreprise et part des accords de branche traitant de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. L'écart constaté entre 2011 et 2012 est dû au fait que la loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 a cessé de viser obligatoirement les branches, pour les entreprises de moins de 50 salariés, pour permettre que les accords soient directement négociés au sein des entreprises.

Indicateur 1.1 : Proportion de dispositifs pour l'égalité hommes - femmes mis en place dans le monde l'entreprise

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Proportion d'accords de branche	%	9,1	13,45	7,8	9	9	10
Proportion d'accords d'entreprise	%	6,2	10,8	6,5	7	8	9
Taux de contrats pour la mixité des emplois signés dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment, du transport et de la restauration	%	Sans objet	Sans objet	90	Sans objet	Sans objet	Sans objet

Le second indicateur, qui concerne la **lutte contre les violences faites aux femmes**, renseigne sur le taux de réponse des deux permanences téléphoniques confiées à la Fédération nationale solidarité femmes et au Collectif féministe contre le viol.

Indicateur 2.1 : Taux d'appel traités par les permanences téléphoniques nationales

	Unité	2009 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
FNSF (Fédération nationale solidarité femmes)	%	28	59,67	56	56	58	60
CFCV (Collectif féministe contre le viol)	%	68,31	60,82	68	60	62	65

Une nouvelle fois, on ne peut que regretter que les documents budgétaires ne comportent **aucune information sur la mise en œuvre des règles relatives à la parité dans la vie politique et la progression du nombre d'élu(e)s au niveau local et national, sur le nombre de créations d'entreprises par des femmes ou sur la part d'emplois de direction dans les entreprises et les administrations occupés par des femmes**, par exemple.

S'agissant de la lutte contre les violences faites aux femmes, on pourrait souhaiter, compte tenu du champ d'action des associations subventionnées, que des indicateurs mesurent, par exemple, **la part des victimes prises en charge dans une structure d'hébergement spécialisé, le taux de victimes de violences conjugales accompagnées par des associations dans les procédures qu'elles engagent ou encore la part de professionnels ayant bénéficié d'une formation à la spécificité des violences conjugales délivrée par ces associations**. De tels indicateurs permettraient au Parlement d'avoir une image plus nette des progrès restant à accomplir en la matière.

Votre commission des lois donne acte au nouveau Gouvernement qu'il n'a pu dans le délai qui lui était imparti, élaborer de nouveaux indicateurs plus pertinents. **Elle se félicite de l'engagement pris, en réponse aux observations formulées dans son rapport pour avis de l'an passé, de conduire une réflexion pour définir de nouveaux indicateurs de performance plus pertinents dès le PLF pour 2014.**

II. LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA VIE PROFESSIONNELLE : UNE IMPULSION POSITIVE, MAIS UNE POLITIQUE QUI SERA JUGÉE À SES RÉSULTATS

A. DES PROGRÈS ATTENDUS...

Les discriminations dont sont victimes les femmes dans la vie professionnelle se déclinent sous de multiples aspects : moins payées à travail égal, elles sont plus souvent écartées des postes à responsabilité et plus souvent confinées dans l'emploi à temps partiel. À la retraite l'écart moyen de

pension entre un homme et une femme dépasse 600 euros par mois, c'est-à-dire plus du tiers du revenu.

Ainsi, alors qu'elles représentent 47,8 % de la population active, seulement 17,1 % des dirigeants salariés des entreprises privées sont des femmes. Dans la fonction publique, dont les effectifs comptent 59,1 % de femmes, celles-ci n'occupent que 21,4 % des emplois supérieurs.

Les tableaux qui suivent mettent en avant les écarts de rémunérations qui varient de 9 à 30 % selon le secteur ou l'emploi.

Salaire net annuel moyen des dirigeants de société salariés, par sexe, 2008

Secteur d'activité	Salaire net annuel (milliers d'euros)			Écart de salaires (en %)
	Femmes	Hommes	Ensemble	
Industrie	49,5	69,6	67,0	-28,9
Construction	40,4	47,0	46,5	-14,0
Commerce	37,9	54,7	51,2	-30,7
Services	46,5	77,6	71,4	-40,0
Ensemble	43,6	65,0	61,3	-32,9

Sources : ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques de ressources humaines, faits et chiffres 2010-2011, la Documentation française.

Écarts de salaires nets mensuels moyens entre les femmes et les hommes dans le secteur privé et semi-public et dans la fonction publique, 2008 (en %)

Catégorie socioprofessionnelle	Secteur privé et semi-public	FPE	FPT	Secteur hospitalier public
Cadres	-23,4	-18,7	-16,4	-22,3
Professions intermédiaires	-13,8	-10,3	-9	-6,4
Employés	-8,6	-6,6	-9,25	-2,1
Ouvriers	-18,1			
Ensemble	-20,1	-14,55	-9,3	-21,2

Sources : ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques de ressources humaines, faits et chiffres 2010-2011, la Documentation française.

Le développement du temps partiel depuis 1980 a principalement concerné les femmes salariées, ce qui a eu des répercussions fortes sur leur niveau de rémunération.

Proportion d'emplois à temps partiel (en %)

	Proportion de femmes à temps partiel	Proportion d'hommes à temps partiel	Part des femmes parmi les salariés	
			à temps partiel	à temps plein
1980	15,0	2,0	83,8	36,4
1990	23,6	3,4	85,4	38,4
2003	29,5	5,4	82,3	38,9
2009	29,9	6,0	81,9	40,3
2010	30,1	6,7	80,2	40,4

Source : ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques de ressources humaines, faits et chiffres 2010-2011, la Documentation française

Ces inégalités professionnelles, qui traduisent des inégalités importantes de rémunération se trouvent consolidées au moment de la retraite, en dépit des mécanismes de réversion dont profitent plus largement les femmes retraitées.

**Montants mensuels moyens bruts (en euros)
de la pension de retraite selon l'âge et le sexe, 2008**

Groupe d'âge	60-64 ans	65-69 ans	70-74 ans	75-79 ans	80 ans et plus	Ensemble
Femmes	1 289	1 153	1 073	1 083	1 175	1 165
Hommes	1 749	1 825	1 762	1 743	1 755	1 749

Source : ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques de ressources humaines, faits et chiffres 2010-2011, la Documentation française.

Ces chiffres manifestent, s'il en était besoin, l'intérêt qui s'attache à ce qu'une politique volontariste de réduction des inégalités entre les hommes et les femmes soit mise en œuvre.

Les réformes législatives récentes et l'engagement du Gouvernement constituent à cet égard des signes encourageants. Mais ces impulsions positives suscitent aussi une grande attente de résultats.

B. ... DES IMPULSIONS CONVERGENTES

1. Des avancées législatives récentes

Sous la législature précédente, et à la faveur de la levée, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, du « verrou constitutionnel » qui interdisait jusque là, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 16 mars 2006¹, la création de quotas de recrutements d'hommes et de femmes, deux textes de loi examinés par votre commission ont posé le principe d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les entreprises privées et les trois fonctions publiques.

¹ CC, n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, Rec. p. 39.

• *La loi n° 2011-103 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*

Cette loi prévoit que, pour les entreprises de plus de 500 salariés permanents et ayant un chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros, « *les conseils d'administration et conseils de surveillance devront, d'ici le 1^{er} janvier 2017, comporter au moins 40 % d'administrateurs de même sexe* ». Deux étapes sont prévues, avec un taux de 20 % pour 2014 voire 2015 pour les sociétés cotées et de 40 % pour 2017. Les sanctions sont la nullité des nominations qui méconnaissent les quotas et la suspension de la rémunération des jetons de présence en cas de composition irrégulière du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.

En dépit de ces échéances lointaines, la proportion de femmes au sein des conseils d'administration des grandes entreprises a progressé de manière sensible dès les travaux d'élaboration du texte législatif.

Votre rapporteur pour avis se félicite que la loi vaille autant par la contrainte qu'elle crée que par l'impulsion qu'elle suscite – à laquelle la perspective de la contrainte n'est peut-être pas étrangère.

Ainsi, dès le mois d'avril 2010, alors que la proposition de loi à l'origine du texte avait été déposée en janvier de la même année, les principales organisations patronales françaises, l'association française des entreprises privées (AFEP) et le mouvement des entreprises de France (MEDEF) ont inséré dans leur code de gouvernement d'entreprise à destination des sociétés cotées des dispositions similaires à celles prévues par le texte alors en discussion¹.

C'est ce qui explique que d'ores et déjà on puisse constater que le pourcentage de femmes dans les sociétés du CAC 40 est passé de 11,3 % en 2009 à 22,3 % en janvier 2012 tandis que la moyenne au sein des sociétés hors CAC 40 était de 14 % en 2009.

Le dispositif législatif ainsi mis en place en France se trouvera peut-être consacré au niveau européen, puisque la commission européenne examine actuellement, avec le soutien du gouvernement français, une proposition de directive visant à renforcer la présence des femmes dans les conseils d'administration des grandes entreprises européennes, sous la forme d'un quota de 40% de femmes dans les conseils d'administration et de surveillance des grandes entreprises.

• *Le volet égalité professionnelle hommes-femmes de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à la fonction publique*

La loi du 12 mars 2012 prévoit que, dans les conseils d'administration et conseils de surveillance des établissements publics de l'État, la proportion de personnalités qualifiées de chaque sexe nommées ne puisse être inférieure à 40 %. Ce taux doit être atteint au plus tard au deuxième renouvellement de ces

¹ Paragraphe 6.3 du Code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées.

instances, le taux étant réduit à 20 % à l'issue du premier renouvellement. Ce dispositif s'accompagne d'une sanction radicale et efficace : les nominations intervenant en violation de cette règle seront considérées comme nulles.

La loi prévoit par ailleurs des objectifs chiffrés et progressifs de nomination de femmes aux emplois d'encadrement supérieur et dirigeant au sein des trois fonctions publiques, assortis de sanctions financières, en cas de non respect.

Trois cibles successives sont assignées aux administrations : un minimum de 20 % de nominations de chaque sexe pour la période 2013-2015, de 30 % pour la période 2015-2017, et de 40 % à partir de 2018.

Le montant de la contribution à acquitter en cas de non respect de l'obligation définie par la loi a été fixé par le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique, de manière progressive selon la période (30 000 euros, puis 60 000 euros et enfin 90 000 euros).

Afin de garantir une égalité professionnelle effective dans l'ensemble de la fonction publique, la loi a aussi retenu le principe d'une composition paritaire des jurys de recrutement et de promotion et des instances de dialogue social.

Les dispositions précitées n'entrant en vigueur qu'en 2013, un bilan sera effectué par le ministère de la fonction publique à la fin de l'année prochaine.

Le 20 septembre dernier la ministre en charge de la fonction publique a par ailleurs engagé dans le cadre de l'agenda social un cycle de concertation avec les organisations syndicales siégeant au conseil commun de la fonction publique, les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique.

Trois cycles de rencontres devraient se dérouler au cours du trimestre, sur trois sujets de discussion : l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et le dialogue social, le déroulement de carrière des femmes et l'articulation des temps de vie professionnelle et personnelle.

L'objectif des discussions avec les organisations syndicales est de définir un accord susceptible de compléter les mesures déjà prévues par la loi du 12 mars 2012.

2. Une forte mobilisation gouvernementale

La création d'un ministère des droits des femmes de plein exercice, l'abondement du programme 137 à hauteur de trois millions d'euros de crédits nouveaux marque l'engagement du Gouvernement pour une politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

Cet engagement se concrétise dans une nouvelle stratégie globale dans les principes ont été définis dans une communication en conseil des ministres du 27 juin 2012.

Elle reposera sur un pilotage interministériel renforcé qui s'appuiera sur le comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Créé en 1982, ce comité interministériel ne s'est plus réuni depuis 12 ans. Son organisation a été revue par le décret du 28 septembre 2012 : il sera désormais présidé par le Premier ministre, et est appelé à devenir un lieu d'impulsion et de décision.

Pour préparer ses travaux, la ministre des droits des femmes a adressé début juillet à tous les ministres un document d'orientation proposant les différents éléments d'un plan d'action interministériel 2012-2017, qui déclinera la question de l'égalité femmes-hommes dans toutes les politiques ministérielles.

À ce titre, des « *conférences de l'égalité* » ont été conduites jusqu'à fin septembre avec chaque ministère. Les résultats de ces contributions constitueront le plan d'action qui sera la feuille de route du Gouvernement pour la mise en œuvre concrète des engagements pris par le Président de la République.

Pour mettre en œuvre cette politique transversale, deux circulaires d'orientation ont été adressées par le Premier ministre aux membres du Gouvernement.

La première¹ a permis la désignation par chaque ministre d'un haut fonctionnaire à l'égalité des droits. Ce haut fonctionnaire aura une mission transversale d'impulsion et de suivi de l'égalité dans les politiques sectorielles comme dans les politiques de gestion des ressources humaines de son ministère. Il assistera personnellement au comité de direction du ministère.

La seconde² permet la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes à tous les stades de la conduite des politiques publiques.

Ainsi, tous les projets de loi ou de décret devront être accompagnés d'une étude d'impact intégrant la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces études seront rendues publiques sur le site internet du ministère des droits des femmes, en toute transparence. Les évaluations préalables des grands textes budgétaires (projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale) prendront également en compte, dès le stade de la préparation des budgets 2014, en tant que de besoin, la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹ Circulaire du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (PRMX1231034C).

² Circulaire du 23 août 2012 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 (PRMX1231033C).

Cette circulaire invite par ailleurs les ministères à mettre en œuvre de manière volontariste, les dispositions de l'article 56 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 précités, afin d'atteindre à la fin de la mandature l'objectif de 40 % au moins de nominations de femmes pour les emplois d'encadrement supérieur et dirigeant dans les trois fonctions publiques.

Un bilan de ces nominations sera dressé chaque semestre. Il fera apparaître, en toute transparence et par ministère, la proportion de femmes et d'hommes désignés. Le premier bilan sera établi à la fin de cette année et sera rendu public.

Cette impulsion gouvernementale trouve une déclinaison récente dans la circulaire du 22 octobre 2012 relative à l'orientation des priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État¹, qui place au premier rang de ces priorités l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

III. LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE : LA NÉCESSITÉ DE FRANCHIR UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA MONTÉE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF

L'an passé, le rapport pour avis de votre commission des lois, s'était attaché à tirer un premier bilan de la loi n° 2010-769 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.

Le constat que l'on pouvait tirer à l'époque était mitigé : en dépit de progrès réels la mise en œuvre des outils juridiques créés par cette loi était encore trop timide.

Il ne peut être que reconduit. Toutefois, certains tribunaux de grande instance et certains départements se signalent, comme la Seine-Saint-Denis où votre rapporteur pour avis s'est déplacée, par leur très forte implication dans la lutte contre les violences faites aux femmes : l'intervention de chaque acteur (justice, police, services sociaux...) est coordonnée avec les autres. L'action commune repose sur une politique partenariale très poussée et la diffusion de bonnes pratiques, initialement testées à titre expérimental.

Les succès rencontrés par ces démarches manifestent l'intérêt qu'il y aurait à les généraliser.

¹ Circulaire relative à l'orientation des priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État (RDF1235629C).

Les violences au sein du couple : éléments statistiques

En dépit de réels progrès des outils d'évaluation, les violences conjugales sont **une réalité difficile à cerner avec précision**, en raison de l'incomplétude des données fournies par les services de police et de gendarmerie ou par le casier judiciaire national. En effet, drames du huis clos du foyer conjugal, **une grande majorité de ces violences n'est jamais portée à la connaissance de la justice.**

D'après les informations collectées par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), **174 personnes** (146 femmes et 28 hommes) **sont décédées en 2010, victimes de leur conjoint(e) ou ex-conjoint(e).** L'année précédente, 165 homicides volontaires ou violences ayant entraîné la mort (140 femmes et 25 hommes) avaient été constatés. Il y en avait eu 184 (157 femmes et 27 hommes) en 2008 et 192 en 2007 (166 femmes et 26 hommes).

À ces 174 crimes s'ajoutent 65 décès collatéraux (principalement le suicide des auteurs) directement liés aux violences entre conjoints, ainsi que 33 morts violentes au sein de couples « non officialisés » (petits amis, amants) ou rivaux. Les enquêtes diligentées par l'ONDRP permettent d'établir qu'au total, celles-ci ont été **la cause directe de la mort de 272 personnes (dont 8 enfants) en 2010.**

En 2010, les unités de gendarmerie et les services de la sécurité publique ont par ailleurs dénombré **48 411 violences non mortelles sur conjoint(e) ou ex-conjoint(e).** La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, qui recouvre le territoire du Grand a diligenté **8 365 procédures** pour violences entre conjoints ou ex-conjoints. L'étude des mains courantes permet d'estimer à **18 000 personnes**, le nombre d'époux ou concubins victimes d'un différend conjugal signalé aux services de police.

Enfin, en 2010, la Fédération nationale solidarité femmes a reçu au « 39.19. » 91 308 appels (+11 % par rapport à 2009), traité 50 396 de ces appels (+50 %) dont 19 707 (+32 %) concernant une situation de violences entre conjoints. Les appels proviennent de femmes se déclarant victimes de violences dans près de 52 % des cas. Ils font état à 87 % de violences psychologiques, à 79,6 % de violences physiques, à 74 % de violences verbales et à 5,3 % de violences sexuelles. Les fiches renseignées indiquent que, lorsqu'ils vivaient dans le foyer, 79,4 % des enfants ont été témoins des violences et 17 % que les enfants ont été maltraités en même temps que la mère¹.

S'agissant des statistiques fournies par le ministère de la justice, on constate que le nombre de condamnations (y compris les compositions pénales) pour violences conjugales enregistrées par le casier judiciaire n'ont cessé d'augmenter :

- 16 024 condamnations en 2007 (dont 11 crimes) ;
- 17 243 condamnations en 2008 (dont 39 crimes) ;
- 17 590 condamnations en 2009 (dont 69 crimes) ;
- 17 358 condamnations en 2010 (dont 93 crimes), soit une progression de 8,3 % des condamnations en trois ans.

Néanmoins, ces chiffres paraissent bien en-deçà des violences conjugales réellement subies. Une évaluation réalisée en juillet 2011 par l'ONDRP à partir des résultats de l'enquête de victimation « cadre de vie et sécurité » menée conjointement avec l'INSEE établit **que le taux de plainte varie de moins de 2 % pour les violences sexuelles intra ménage à près de 20 % pour les violences avec blessures physiques visibles ; plus de 80 % des victimes de violences conjugales ne se déplacent pas à la police ou à la gendarmerie².**

¹ ONDRP, rapport annuel pour 2010.

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

D'après les résultats collectés lors des cinq enquêtes annuelles « *Cadre de vie et sécurité* » de 2008 à 2012¹, le taux de femmes de 18 à 75 ans ayant déclaré avoir été victimes de violences physiques ou sexuelles par conjoint ou ex-conjoint sur 2 ans, est de 18,4 sur 1 000 (‰). Il est supérieur à 20 ‰ dans trois regroupements de régions : Bassin Parisien (Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Basse et Haute Normandie, Picardie), régions de l'Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes) ou régions du Sud-Ouest (Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées). Il est le plus faible en « Rhône-Alpes / Auvergne » (13,1 ‰).

Source : ONDRP, ministère de la justice

A. L'ORDONNANCE DE PROTECTION : UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI ACCEPTÉ MAIS ENCORE TROP INÉGALEMENT UTILISÉ

Le rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi du 9 juillet 2010² a confirmé le constat dressé dans le précédent rapport pour avis : application inégale sur le territoire, un tribunal de grande instance, celui de Bobigny, délivrant à lui seul près de 20 % des ordonnances de protection ; délais de délivrance de l'ordonnance de protection encore trop longs (26 jours en moyenne, pour une mesure censée – en principe – régler une situation d'urgence) ; formation insuffisante des professionnels à ce nouvel outil juridique, voire défaut d'acculturation (décidée par un juge civil, l'ordonnance de protection inclut des mesures de type pénal)...

Depuis ces deux bilans, des progrès ont été enregistrés.

La Chancellerie fait ainsi état, pour l'année 2011 de plus de 1 554 demandes d'ordonnances de protection adressées aux tribunaux de grande instance : 735 demandes en référés, 735 au fond et 4 par voie de requête. Une seule demande a été enregistrée qui était relative à une menace de mariage forcé. Une trentaine de juridictions n'auraient eu à connaître d'aucune demande.

L'ordonnance de protection serait accordée dans environ les deux tiers des cas. Le délai moyen de délivrance aurait été réduit à 21,27 jours (au 1^{er} juin 2011).

Ces chiffres, qui résultent d'un traitement statistique des demandes enregistrées dans les logiciels des juridictions, ne portent pas forcément sur la totalité des décisions rendues en la matière, qui peuvent être enregistrées différemment³. **Votre rapporteur pour avis constate à cet égard, une**

¹ ONDRP, « Le profil des personnes s'étant déclarées victimes de violences physiques ou sexuelles par conjoint ou ex-conjoint sur 2 ans », Repères, ONDRP, n° 18, octobre 2012.

² Rapport d'information (n° 4169 – XIII^e législature) de M. Guy Geoffroy et Mme Danielle Bousquet, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur la mise en application de 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, 17 janvier 2012.

³ Ainsi votre rapporteur pour avis a pu constater, lors de son déplacement en Seine-Saint-Denis que le nombre de demandes d'ordonnances traitées par le tribunal de grande instance de Bobigny, selon les bases de données du ministère de la justice (96 pour l'année 2011) est sans commune mesure avec le chiffre de dossiers effectivement traités par cette juridiction au cours des deux dernières années (452).

nouvelle fois, que l'incertitude de ces estimations montre – si cela était encore nécessaire – l'urgence de constituer des instruments de mesure fiables des violences faites aux femmes et des réponses pénales et civiles qui y sont apportées.

Les chiffres communiqués à votre rapporteur pour avis à l'occasion de son déplacement en Seine-Saint-Denis, par M. Rémy Heitz et Mme Sylvie Moisson, respectivement président et procureur de la République du tribunal de grande instance de Bobigny offrent **une perception plus qualitative de la pratique suivie par les juridictions** – pour une juridiction, il est vrai, qui se signale pas sa très forte implication sur le sujet.

Au 31 septembre 2012 – c'est-à-dire après deux années d'application de l'ordonnance de protection, 452 décisions relatives à une demande d'ordonnance de protection ont été examinées par le TGI. En dehors de six requêtes présentées, pour moitié par des hommes et par le procureur de la République lui-même, pour des femmes en danger, toutes les requêtes ont été présentées par des femmes.

La requérante était assistée d'un avocat dans 375 dossiers et s'est présentée seule dans 67 dossiers.

Dans 67,5 % des affaires (soit 305 dossiers), l'ordonnance de protection a été accordée par les juges aux affaires familiales.

Ceux-ci ont rejeté la demande dans 22,55 % des cas (soit 102 dossiers), la vraisemblance des faits de violence et du danger allégués n'étant pas suffisamment établie. Pour M. Rémy Heitz, président du TGI de Bobigny, ce taux de rejet de près d'un quart témoigne du souci des magistrats d'éviter tout risque d'instrumentalisation.

Les désistements, caducité ou radiation représentent environ 10 % des affaires (45 dossiers).

Le délai moyen entre le dépôt de la requête et la décision du juge est de 12 jours en moyenne, et le plus souvent inférieur à une semaine, ce qui est nettement inférieur à la moyenne nationale. Ce succès est principalement dû à deux mesures : d'une part, la mise en place, au sein de la juridiction, d'un circuit spécifique de traitement des demandes qui implique l'ensemble des services judiciaires et des partenaires compétents en la matière (*cf. infra*), d'autre part le renoncement à la convocation par lettre recommandée avec accusé de réception, au profit de l'assignation par huissiers. Les convocations par officier de police judiciaire demeurent très rares et sont réservés aux cas les plus graves.

Lorsqu'elle est décidée, l'ordonnance repose généralement sur le même socle de mesures, en fonction de la situation des conjoints : l'interdiction pour le conjoint violent d'entrer en contact avec la demanderesse, l'éviction éventuelle du domicile commun s'ils ne sont pas déjà séparés, une décision sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, s'ils ont des enfants communs. La définition de modalités spécifiques

d'exercice du droit de visite ou d'hébergement est moins fréquente. Quant à l'interdiction de sortie du territoire des enfants elle est prononcée dans moins d'un quart des ordonnances.

**Mesures prononcées dans le cadre de l'ordonnance de protection
(TGI Bobigny du 1^{er} octobre 2010 au 31 septembre 2012)**

Mesures prescrites dans l'ordonnance de protection	Nombre d'ordonnances incluant cette mesure	%	Remarques
Interdiction au conjoint violent d'entrer en contact avec la demanderesse	294	96,4%	
Attribution de la jouissance du logement à la victime des violences	191	62,6%	<i>Dans presque tous les autres cas, le couple est déjà séparé</i>
Décision sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale	235	77,0%	<i>Ceci correspond à la quasi-totalité des dossiers où le couple a des enfants (sauf décision précédente du JAF)</i>
Modalités spécifiques d'exercice du droit de visite ou d'hébergement	122	40,0%	
Interdiction de sortie du territoire des enfants sans l'autorisation des deux parents	73	23,9%	

Source : TGI de Bobigny.

L'ordonnance de protection n'est quasiment jamais frappée d'appel.

Le président du TGI de Bobigny, M. Rémy Heitz et le procureur de la République près ce tribunal, Mme Sylvie Moisson ont relevé une difficulté posée par le dispositif créé en 2010 : la durée de quatre mois de l'ordonnance de protection, qui, en cas de séparation des époux, peut être prorogée à compter de l'ordonnance de non conciliation, jusqu'au prononcé du divorce, est insuffisante dans le cas d'un couple non marié, alors même que toutes les questions relatives à la séparation, comme, par exemple, celle concernant les enfants ou le logement commun, n'ont pas été réglées.

Il paraît nécessaire à cet égard, de prévoir une possibilité de reconduction temporaire de l'ordonnance de protection ou une durée plus longue. Dans leur rapport précité, M. Guy Geoffroy et Mme Danièle Bousquet, proposaient une durée de six mois, non renouvelable.

B. L'APPUI INDISPENSABLE DES ASSOCIATIONS ET LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE PARTENARIALE

Les auditions conduites par votre rapporteur pour avis confirment le rôle clé joué par les associations partenaires de la justice dans le succès du dispositif judiciaire de prévention des violences conjugales et de protection des femmes qui en sont victimes.

La décision judiciaire n'est qu'une étape d'un processus beaucoup plus long qui doit aider la victime à sortir du silence, le cas échéant porter plainte ou demander à bénéficier d'une mesure de protection, puis être accompagnée ou soutenue tout au long de la séparation avec le conjoint violent.

À chacune de ces étapes, et même devant le juge, pour soutenir la femme victime, l'appui des associations est indispensable. Votre rapporteur pour avis souhaite leur rendre hommage.

L'exemple de la Seine-Saint-Denis montre à cet égard l'efficacité, pour la lutte contre les violences au sein du couple, d'une politique partenariale, conduite sous l'égide du tribunal de grande instance et du conseil général, à travers l'un de ses services spécifiquement dédié à cette problématique, l'observatoire des violences envers les femmes.

La mobilisation qui en résulte garantit non seulement la présence au quotidien auprès des victimes de professionnels formés à cette forme de délinquance, mais aussi l'amélioration, par l'innovation et l'expérimentation, des dispositifs existants.

Il en est ainsi du circuit dédié mis en place au sein du tribunal de grande instance de Bobigny pour le traitement des demandes d'ordonnances de protection.

Ce circuit regroupe tous les acteurs de la chaîne judiciaire : les juges aux affaires familiales qui y tiennent une permanence quotidienne, les associations de victimes, des avocats de permanence deux fois par semaine.

Le bureau d'aide juridictionnelle y est associé ce qui permet un traitement accéléré de la demande d'aide juridictionnelle, accordée, compte tenu des ressources des intéressés, dans plus de 90 % des cas.

Enfin, un partenariat avec la chambre des huissiers de justice a été conclu, qui prévoit la délivrance de l'assignation le jour même.

Un autre exemple de l'intérêt de ces politiques partenariales est donné par l'expérimentation du téléphone grand danger.

Lancée en octobre 2009, en Seine-Saint-Denis, à l'initiative de l'observatoire départemental des violences faites aux femmes, cette expérimentation autorise le procureur de la République à attribuer aux femmes victimes un « *téléphone de grand danger* » (TGD).

Ce dispositif d'urgence permet aux femmes les plus exposées de disposer d'un téléphone équipé d'un bouton d'appel préprogrammé qui

renvoie directement vers des écoutants professionnels. Le téléopérateur dispose de toutes les informations relatives à la personne bénéficiaire du téléphone. Quand le numéro s'affiche, il connaît immédiatement son nom, ses coordonnées, les lieux qu'elle fréquente. En cas de danger avéré, l'opérateur prend contact directement avec les services de police ou de gendarmerie, qui traitent la demande comme urgence prioritaire, ce qui permet une intervention dans de brefs délais. Les services de police et de gendarmerie disposent des informations nécessaires non seulement sur la victime mais aussi sur l'auteur (condamnation, domicile, interdictions auxquelles il est soumis *etc.*).

En trois ans, 85 femmes ont bénéficié de ce dispositif. 49 ont restitué leur téléphone portable d'alerte, 30 en disposent toujours, et 6 en ont un réservé en prévision de la sortie de prison de leur agresseur.

Mme Sylvie Moisson, procureur de la République près le TGI de Bobigny et Mme Ernestine Ronai, responsable de l'observatoire départemental des violences faites aux femmes, ont jugé le bilan de l'expérimentation très positif. Le TGD procure un sentiment de sécurité à la victime. La réactivité des forces de police a permis d'éviter, dans plusieurs cas, la commission de violences.

Le succès de ces dispositifs appelle leur généralisation. Interrogée sur les conditions de la diffusion des bonnes pratiques observées dans certains ressorts territoriaux, Mme Ernestine Ronai a jugé nécessaire la mise en place d'un observatoire national chargé d'assurer la formation des professionnels, de conduire un travail de prévention et d'études des situations de violences, et de mettre à disposition des associations, des protocoles de bonnes pratiques.

La mise en place d'un tel observatoire national est en principe prévue pour le courant de l'année 2013, le financement en étant assuré par l'action 14.

Tout en saluant cette création, **votre rapporteur pour avis estime utile que les conseils généraux se dotent d'une structure identique à celle de l'observatoire de Seine-Saint-Denis, pour conduire, en coordination avec les services judiciaires et les associations de victimes, des actions de politique publique pour lutter contre les violences faites aux femmes.**

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n°137 : « égalité entre les femmes et les hommes » au sein de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des droits des femmes et Direction générale de la cohésion sociale

M. Jérôme Teillard, directeur adjoint du cabinet

Mme Léa Guillebaud, conseillère chargée des affaires politiques et parlementaires

Mme Nathalie Tournyol Du Clos, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Ministère de la justice

M. Nail Bouricha, conseiller technique au cabinet

Associations

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

Mme Annie Guilberte, directrice générale

Fédération nationale solidarité femmes

Mme Christine Clamens, directrice générale