

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

FRANCE VICTIMES

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 7 septembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PROFESSIONNALISER L'ACTIVITE POUR PERMETTRE SON DEVELOPPEMENT.....	7
1.1 L'animation du réseau : gagner en rigueur pour gagner en efficacité.....	7
1.2 La plateforme téléphonique, un équilibre économique à retrouver.....	11
1.3 La formation, une activité en cours de redressement	18
1.4 Mémo de vie, un projet qui peut devenir structurant	21
2 UNE ASSOCIATION HISTORIQUE, DES MODERNISATIONS NECESSAIRES POUR PARTIE ENGAGEES.....	25
2.1 Gouvernance et organisation	25
2.2 Les ressources humaines	29
2.3 Les comptes.....	32
2.4 Les achats et le contrôle interne	40
2.5 La communication.....	42
ANNEXES	45
Annexe n° 1. Glossaire.....	46
Annexe n° 2. La notion de victime.....	47
Annexe n° 3. L'activité de la plateforme téléphonique.....	50
Annexe n° 4. Mémo de vie.....	53

SYNTHÈSE

La fédération France Victimes est issue de l'association INAVEM, créée en 1986 avec une impulsion forte du ministère de la justice et des magistrats. Son objet est de promouvoir et de développer l'aide et l'assistance aux victimes. Elle regroupe la quasi-totalité des associations locales d'aide aux victimes.

Des activités principales d'animation du réseau et d'écoute téléphonique à mieux valoriser

L'association organise son activité autour de deux pôles principaux, l'animation du réseau des associations locales et la plateforme d'écoute nationale, avec la formation comme appui et le développement d'un nouveau projet structurant, Mémo de vie.

L'animation du réseau est la première raison d'être de l'association. Elle est caractérisée par une forte mobilisation de l'équipe dans des relations interpersonnelles avec les acteurs du réseau. Mais l'organisation actuelle se fait au détriment d'un suivi systématique de l'ensemble du réseau, d'une capacité de projection au-delà du court terme et d'une capacité de production de documents utiles au réseau et en dehors.

La plateforme téléphonique 116 006 a pour but d'offrir aux victimes une écoute qui mène à une orientation. L'association en est l'opérateur, titulaire d'un marché public passé par le ministère de la justice. Les dispositions du marché fragilisent l'équilibre économique de l'association et paraissent inappropriées au regard des attentes du ministère. En dépit de cette situation, qui gagnerait à être corrigée à l'occasion du renouvellement du marché, l'activité de la plateforme est dynamique.

Des opportunités à saisir en matière de formation et de développement (Mémo de vie)

La formation est une activité structurante vis-à-vis du réseau et de l'ensemble de la communauté des professionnels de l'aide aux victimes. Elle a représenté une source de revenus significatifs jusqu'en 2019. Affectée par la pandémie puis par un pilotage déficient, l'activité était en crise au cours de l'année 2022. Avec un nouveau pilotage et sur la base d'une analyse des besoins et des enjeux, un plan d'action ambitieux a été avalisé par le conseil d'administration. Sa mise en œuvre courant 2023 est encourageante.

Avec le projet Mémo de vie, France Victimes développe un projet qui lui est propre. La stratégie de déploiement a été révisée en ciblant d'abord les prescripteurs et les besoins spécifiques des victimes. Cette démarche paraît adaptée. L'ensemble des acteurs de l'association et du réseau se saisit progressivement de l'outil. L'investissement doit être poursuivi pour que Mémo de vie apporte une réelle plus-value aux victimes, à la fédération France Victimes et globalement à la politique d'aide aux victimes.

Une professionnalisation à terminer

En 2022, la fédération se positionne comme un acteur associatif indépendant prônant une approche universaliste de la notion de victime. Ce positionnement acte une dynamique effective de professionnalisation et d'émancipation vis-à-vis du ministère de la justice.

Mais l'action de la fédération est fragilisée par le défaut de déclinaison de ses principes fondateurs, d'une part, en une feuille de route pour la fédération et, d'autre part, en contributions publiques à même de faire évoluer la doctrine publique d'aide aux victimes et de peser dans le débat public.

La professionnalisation des intervenants métiers (psychologie, droit, action sociale) doit s'accompagner d'une professionnalisation aussi poussée des processus supports notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Elle sera nécessaire à un pilotage efficient des objectifs – à mieux décliner dans le projet associatif – et des ressources – à diversifier plus encore en mettant à profit une situation fiscale clarifiée.

La communication est encore trop peu structurée malgré des initiatives récentes. L'association bénéficie pourtant d'un environnement favorable, en particulier dans une logique de partenariats ou comme bénéficiaire de soutiens tiers (fondations d'entreprise, mécènes, artistes...). Il est nécessaire qu'elle précise ses objectifs, ses moyens et ses ressources.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (France Victimes) : Renforcer l'animation du réseau pour produire des travaux contribuant à faire évoluer la doctrine d'aide aux victimes défendue par la fédération.

Recommandation n° 2. (France Victimes) : Réviser les modalités de suivi des associations locales pour s'assurer de la collecte et du traitement de leurs comptes, de leurs rapports et statistiques d'activité.

Recommandation n° 3. (Ministère de la justice, France Victimes) : A l'occasion du renouvellement du marché public de la plateforme téléphonique début 2024, en réviser les clauses pour établir des objectifs de volume d'appels traités et de qualité de service adaptés et des incitations efficaces.

Recommandation n° 4. (France Victimes) : Professionnaliser la gestion des ressources humaines avec des fiches de postes systématiques, des contrats mis à jour, des objectifs assignés à chaque personnel, des entretiens réguliers et un retour systématique après ces entretiens.

Recommandation n° 5. (France Victimes) : Comptabiliser les produits tirés des conventions d'accompagnement passées avec des tiers en vente de prestations de services en application du rescrit fiscal.

Recommandation n° 6. (France Victimes) : Accroître les ressources tirées du mécénat et de la générosité du public, notamment pour financer des projets de développement.

Recommandation n° 7. (France Victimes) : Formaliser une procédure de passation des achats incluant une expression du besoin, et les conditions d'une mise en concurrence effective.

Recommandation n° 8. (France Victimes) : Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication dotée de moyens dédiés et d'objectifs spécifiques.

INTRODUCTION

L'aide aux victimes a émergé en France comme politique publique au début des années 80. C'est une politique particulièrement sensible à l'évolution de la société. Depuis 2000, « *l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale* »¹. Le principe de cette aide repose sur l'impératif du procès équitable.

En 2019, 2020 et 2021 près de 300 000 personnes par an ont bénéficié d'un accompagnement au titre de l'aide aux victimes. Ce recours est peu répandu au regard des 2 millions de victimes personnes physiques passées devant la justice en 2019 et au regard des plus de 7 millions de personnes déclarant avoir été victime d'une atteinte (vol avec violence, violences physiques, vol sans violence, menaces ou injures) en 2018.

L'aide aux victimes repose sur un réseau d'associations locales agréées au niveau ministériel. Elles sont subventionnées par le biais des cours d'appel sur le programme budgétaire « Accès au droit et à la justice » de la mission *Justice*, à hauteur de 30 M€ en 2022. Ces associations reçoivent les victimes, notamment dans les bureaux d'aide aux victimes au sein des tribunaux judiciaires. Elles les écoutent, les informent et les orientent en les aidant dans leurs démarches. Le procureur de la République peut requérir leur accompagnement.

Issue de l'association INAVEM (Institut national d'aide aux victimes et de médiation) créée en 1986, France Victimes est la fédération regroupant la quasi-totalité des associations locales bénéficiant d'un agrément généraliste, soit 130 associations locales mobilisant 1 600 professionnels (juristes, psychologues, travailleurs sociaux). Ses ressources s'élèvent à 2 M€ en 2021, constituées à plus de 70 % de financements publics, dont les deux tiers au titre des missions assignées par le ministère de la justice pour l'aide aux victimes d'infractions pénales : l'animation du réseau des associations locales et la mise en œuvre d'un numéro national d'appel (le 116 006), au terme d'un marché public institué en 2017.

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'association a porté, d'une part, sur les activités de France Victimes et, d'autre part, sur les enjeux internes de gouvernance, de dépenses, de ressources humaines et de mesure de la performance.

¹ Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

1 PROFESSIONNALISER L'ACTIVITE POUR PERMETTRE SON DEVELOPPEMENT

France Victimes et le réseau des associations locales d'aide aux victimes ont d'abord œuvré au bénéfice de victimes d'infractions pénales. Leur champ d'intervention s'est progressivement étendu en lien avec l'élargissement du périmètre de la politique publique (cf. Annexe n° 2) dans deux directions : prise en compte de nouveaux faits générateurs (sinistres sanitaires, industriels, alimentaires ou de santé publique, accidents écologiques, industriels, de catastrophes naturelles ou encore de discriminations et d'atteintes aux droits fondamentaux) et extension au-delà des victimes d'une infraction pénale. L'accompagnement par France Victimes des victimes de l'ouragan Irma a été la première concrétisation de cet élargissement qui s'est inscrit dans le cadre de ses statuts, sans nécessiter leur réécriture.

Ceux-ci exposent clairement l'objet de la fédération qui est à la fois spécifique et non excessif. Il s'agit de promouvoir et développer l'aide et l'assistance aux victimes, les mesures de médiation et toute autre mesure contribuant à améliorer la reconnaissance des victimes. Il se décline en deux types d'interventions :

- Organisation sur l'ensemble du territoire de l'accès de toute personne victime à un service égal, de qualité et de proximité ;
- Coordination entre les associations d'aide aux victimes ; promotion des initiatives locales et assistance aux associations locales ; formation des intervenants ; recherche et études ; lobbying législatif et réglementaire ; information ; représentation des associations aux niveaux national, européen et international ; promotion d'échanges internationaux ; attention portée au respect et à la mise en œuvre des instruments nationaux, européens et internationaux d'aide aux victimes.

L'association, dans ses activités, respecte cet objet statutaire. Elle intervient en soutien des associations locales mais aussi directement auprès des victimes, par exemple lors d'accidents collectifs.

Ses activités s'organisent en conséquence autour de deux pôles principaux : l'animation du réseau des associations locales et la plateforme d'écoute nationale. En complément, la formation est une activité structurante vis-à-vis du réseau et de l'ensemble de la communauté des professionnels de l'aide aux victimes. Le projet « Mémo de vie » est un exemple d'initiative originale propre à l'association.

1.1 L'animation du réseau : gagner en rigueur pour gagner en efficacité

L'animation du réseau a pour but de renforcer, structurer et soutenir les associations locales d'aide aux victimes. Elle constitue l'une des raisons d'être et le principal pôle d'activités de France Victimes, comme en attestent ses statuts et en rendent compte ses rapports annuels d'activité. Significativement, la responsable de cette activité a un positionnement de directrice générale adjointe au sein de la fédération depuis novembre 2022.

Elle s'appuie sur une équipe de sept personnes dont trois cadres qui disposent d'une forte autonomie liée à la technicité des sujets traités : accompagnement des juristes, des psychologues, des assistantes sociales. Elles sont « l'équipe ressources » pour les directeurs des associations locales et pour les professionnels « métiers ».

Les modalités actuelles de fonctionnement de l'équipe comme ses outils gagneraient à être mieux structurés.

1.1.1 Des modes d'actions et des objectifs à structurer

L'activité est structurée autour d'ateliers et de réunions thématiques dont la vocation est de dégager des bonnes pratiques et d'élaborer une ligne de conduite commune à l'ensemble du réseau à travers un « retour d'expériences ». Des réunions se sont par exemple tenues sur des missions spécifiques comme le bracelet anti-rapprochement (BAR), les téléphones grave danger (TGD) ou les dispositifs d'évaluation personnalisées des victimes (EVVI).

En complément, le pôle « animation du réseau » indique réaliser depuis 2017 une dizaine d'enquêtes thématiques par an qui débouchent sur la diffusion d'une note au réseau (par exemple sur la contribution citoyenne instituée par la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, jugée depuis inconstitutionnelle). Ce travail est ensuite partagé dans la lettre d'information mensuelle de France Victimes.

L'équipe d'animation du réseau assure également une fonction de veille et de diffusion de l'information. La veille juridique est constituée de jurisprudences qui concernent le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Une fiche technique consistante, relative à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur du 24 janvier 2023 et à sa circulaire d'application du 3 février était accessible dès le 27 mars.

Malgré un matériel globalement utile aux professionnels du réseau, de nombreux documents attendus manquent ou sont datés, et des liens entre pages sont inopérants. Ainsi, les derniers cahiers techniques publiés datent de 2021, sur la protection de l'enfance ou le bracelet anti-rapprochement.

La responsable du pôle insiste à juste titre sur la fonction d'harmonisation, d'homogénéisation des pratiques et de professionnalisation des activités du réseau afin que toute victime ait accès à un service de qualité égale. Cela passe par des référentiels mis en place par la fédération qui ont une fonction d'exemplarité et servent de modèles aux associations locales. Pour y accéder, les membres du réseau disposent d'une partie privée du site internet de la fédération. Mais les bonnes pratiques identifiées ne sont pas systématiquement décrites et accessibles. L'équipe de l'animation réseau fait valoir une préférence, d'une part, pour la diffusion directe des fiches techniques auprès du réseau plutôt que par une mise à disposition sur l'internet privé de la fédération et, d'autre part, pour l'attention à la relation humaine dans la mission d'accompagnement. Ces préférences n'empêchent pas la constitution et l'entretien d'une bibliothèque de fiches techniques de références à jour et accessibles pour l'ensemble du réseau. Il s'agit là d'une fonction attendue de la fédération, tête de réseau, à laquelle l'accompagnement « à la demande » des intervenants locaux, pertinente, ne peut se substituer. Le compte privé de l'internet de la fédération est le support adapté pour cette fonction dont la pérennité doit être renforcée.

L'équipe chargée de l'animation du réseau appuie enfin les groupes de travail constitués par le conseil d'administration de la fédération, qui ont produit des contributions structurantes comme le guide de prise en charge victimes accidents collectifs. Cette articulation entre groupes de travail du conseil d'administration et équipe chargée de l'animation réseau devrait permettre à France Victimes de faire évoluer sa doctrine d'action et déboucher sur des propositions concrètes, portées dans le débat public. Mais cette production s'est tarie depuis 2017.

Cette évolution témoigne d'une moindre capacité de la Fédération de jouer son rôle de « porte-voix » de la pratique des associations qu'elle fédère et d'acteur clef d'une politique qu'elle devrait contribuer à faire évoluer. La faiblesse des productions du conseil scientifique de France Victimes conforte cette analyse (cf. infra).

Pour préserver ce rôle essentiel de référent intellectuel de la politique d'aide aux victimes, l'association doit revoir son organisation et ses priorités. Elle doit veiller à ce que la forte mobilisation de l'équipe d'animation dans des relations interpersonnelles avec les acteurs du réseau ne réduise pas sa capacité à prendre de la distance par rapport au quotidien. La réactivité et l'humanité de l'équipe chargée de l'animation réseau sont des qualités importantes de la fédération, appréciées du réseau. Mais ses interventions pour être efficaces et pérennes, doivent être plus structurées, dégagées de l'urgence pour s'inscrire dans la durée. Elles doivent aussi être orientées vers la production de documents de référence synthétisant la pratique du réseau et affirmant la position de la Fédération sur des enjeux relatifs à l'aide aux victimes.

Il s'agit là d'un premier objectif à intégrer dans la feuille de route de « l'animation réseau », en lien avec les groupes de travail thématiques du conseil d'administration. Il permettra de surcroît d'éviter qu'une logique d'action fondée sur l'implication personnelle de quelques personnes ressources et la réaction à l'urgence ne débouche sur un risque d'épuisement professionnel de l'équipe qui la met en œuvre.

Recommandation n° 1. (France Victimes) : Renforcer l'animation du réseau pour produire des travaux contribuant à faire évoluer la doctrine d'aide aux victimes défendue par la fédération.

1.1.2 Des outils à mobiliser autour d'un pilotage plus stratégique

France Victimes a financé le développement d'un progiciel dédié à la saisie de l'activité des associations locales d'aide aux victimes, IPG (Inavem pro gest). Déployé depuis 2015, il est maintenu par l'association et doit faire l'objet de nouveaux développements, dont les spécifications sont définies à partir d'un travail collaboratif au sein du réseau ; une nouvelle version permettant d'affiner la lecture de la prise en charge des victimes doit être déployée début 2024. 110 des 130 associations locales ont adopté l'outil. Une vingtaine d'associations locales disposent de leur propre solution (parfois archaïque) et n'ont pas basculé vers IPG. Aucune association locale ayant adopté le progiciel ne l'a abandonné depuis. Sa prise en main est accompagnée par l'équipe « animation du réseau » plutôt que par une formation, dans une logique d'accompagnement individualisé. Chaque association locale a la possibilité de personnaliser son usage par un champ qui lui est propre.

L'outil a d'abord une fonction de transmission et conservation sécurisées des données (archivées au bout de deux ans, détruites trois ans après), dans une base unique administrée par

la fédération, déclarée à la CNIL. Le modèle de données contient des champs obligatoires, correspondant aux demandes statistiques du ministère de la justice. La logique de saisie est identique à celle du système du ministère (CASSIOPEE : chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants) ; à un fait, une victime et une procédure est associé un dossier.

Pourtant, le progiciel ne permet pas d'articulation avec le suivi de la procédure pénale, en particulier en l'absence du numéro de référence du dossier judiciaire. Les sollicitations du ministère se font directement par le nom de la victime. Côté association, sans information de la part de la victime sur le déroulé de sa procédure, elle ne sera pas informée des suites données. C'est donc à elle et au parquet qui la sollicite de rester pro-actifs. De nouveaux développements prévus permettraient d'inclure des alertes, par exemple sur les dates de forclusion.

Le logiciel est aussi utilisé pour la conduite de l'activité par les intervenants (juristes en particulier) dans le cas de procédures simples et pour le pilotage par les directeurs d'associations locales dans une approche statistique de l'activité. Cette utilisation pour le pilotage n'est pas encore développée à l'échelle de la fédération. Elle démultiplierait pourtant la capacité de suivi de l'activité des associations locales et permettrait de structurer l'activité d'animation du réseau autour d'une vision de long terme avec des objectifs spécifiques et des indicateurs associés. Aujourd'hui, seuls sont utilisés des indicateurs de mise en œuvre comme le nombre de réunions tenues.

Certaines associations locales ont développé une approche qualitative de suivi de leur activité. Elles mettent en œuvre des questionnaires de satisfaction, remplis par les personnes aidées. Il s'agit d'une bonne pratique répliquable dans le réseau pour qu'il soit en capacité de mesurer son niveau de professionnalisme. La pratique devrait également inspirer un dispositif de « retour » des associations locales vers l'équipe d'animation du réseau dans une logique d'amélioration continu du service rendu par celle-ci.

Cette amélioration devrait également porter sur l'accompagnement des associations locales en difficultés, financières ou managériales. Dans un tel cas de figure, lorsqu'elle est saisie, la fédération enclenche une procédure d'alerte : cinq associations locales étaient concernées fin 2022. Mais, comme le relève la responsable chargée de cette fonction à France Victimes, son action souffre d'un défaut de proactivité et d'une connaissance insuffisante de la situation exacte de chacune des associations locales. Compte-tenu des moyens humains disponibles, il n'est pas envisageable d'organiser des points réguliers de contrôle et d'échange avec chacune des 130 associations locales.

D'autres outils devraient être mobilisés, comme l'analyse des comptes et des rapports d'activités. Ces derniers doivent en effet être normalement transmis par les associations locales, mais, ce n'est pas systématique et la fédération ne fait pas de relance. Surtout, les documents transmis ne font pas l'objet d'une analyse, tant par manque de disponibilité des personnels que du fait de l'absence d'une méthode d'analyse « en routine ». Le pôle qui en est chargé déplore un déficit de moyens pour analyser et, partant, n'assure pas la fonction de relance pour que cette obligation de transmission soit satisfaite. Pour la fédération, ces rapports sont aussi transmis trop tard, ne permettant pas une connaissance actualisée des associations locales. Elle indique développer un nouvel outil interne (neo, nouvel espace d'organisation) qui doit permettre à chaque professionnel d'alimenter au fil de l'eau des fiches relatives à chaque association locale afin de disposer d'informations à jour et d'anticiper ainsi les besoins d'accompagnement de ces associations. Cette initiative est bienvenue

Enfin, la fédération n'assure pas la remontée des statistiques : elles sont transmises par les associations locales au ministère sur la base de leurs données IPG, puis par le ministère à la fédération sur demande de celle-ci. Ce système devrait être révisé au profit d'un partage direct des données statistiques des associations locales vers la fédération. Le progiciel IPG devrait être le support d'un tel partage : à partir de la remontée d'informations systématiques, il devrait permettre des alertes débouchant sur une analyse ciblée, par la fédération de la situation d'une association rencontrant des difficultés, avant que celle-ci ne réclame son intervention, en urgence. Les points d'alerte extérieurs, à travers par exemple l'intervention des magistrats, ne devraient être qu'un complément au travail interne que doit réaliser France Victimes.

Recommandation n° 2. (France Victimes) : Réviser les modalités de suivi des associations locales pour s'assurer de la collecte et du traitement de leurs comptes, de leurs rapports et statistiques d'activité.

1.2 La plateforme téléphonique, un équilibre économique à retrouver

La plateforme téléphonique 116 006 a pour but d'offrir aux victimes une porte d'entrée universelle au service public de l'aide aux victimes. Le principe de fonctionnement peut être résumé comme suit : « *Une écoute qui mène à une orientation* ». La gestion de la plateforme est confiée à France Victimes par un marché dont les objectifs mériteraient d'être reconsidérés.

1.2.1 Une gestion confiée par un marché public, sous contrôle étroit du ministère

La première plateforme téléphonique d'aide aux victimes a été créée par France Victimes en 2001 ; elle s'est rapidement transformée en un numéro gratuit, le 08VICTIMES. Il s'agissait déjà de diriger les victimes vers les associations locales d'aide aux victimes. Le dispositif était financé par le ministère de la justice et confié à France Victimes par le biais d'une convention, d'abord pluriannuelle puis annuelle.

En 2009, le 116 006, numéro européen d'aide aux victimes a été créé. En France, il s'est substitué au 08VICTIMES en 2017. Le dispositif est alors confié à France Victime par le biais d'un marché public de quatre ans (résultant d'un appel d'offre lancé en 2015). L'objet du marché est « *d'accueillir et de diriger toutes les victimes (...) vers le réseau associatif d'aide aux victimes et les services spécialisés à vocation nationale* ».

Le marché comprend les prestations principales d'exploitation du numéro d'appel 116 006 et d'organisation matérielle de la plateforme téléphonique ; et les prestations annexes de maintien d'un carnet d'adresses utiles, d'élaboration de statistiques d'appels, de mise en place d'un serveur vocal et d'une messagerie interactive et enfin d'une boîte courriel. La période de réception des appels a évolué au fil du temps, pour être aujourd'hui de 7 jours sur 7, de 9h à 20h.

1.2.1.1 Une procédure qui pourrait être allégée

Le concours financier accordé par le ministère de la justice est bien octroyé à l'initiative d'un pouvoir adjudicateur de droit public et conditionné à une contrepartie directe. Il est donc tout à fait justifié que le modèle de subvention qui prévalait avant 2017 et l'instauration du numéro 116 006 ait été abandonné et que la gestion de la plateforme téléphonique soit confiée à France Victime par un marché public. Dans la comptabilité de France Victimes, les produits relatifs à ce marché sont bien comptabilisés en vente de prestation depuis l'exercice 2020.

Le marché actuel, fruit d'un appel d'offre lancé en 2019, court pour quatre années à compter du 31 octobre 2021. Comme le souligne le rescrit fiscal demandé par la Fédération en 2021, la tenue de la plateforme téléphonique est une activité non concurrentielle pour laquelle elle est la seule à répondre au besoin exprimé, compte tenu notamment de ses liens avec les associations locales. Du point de vue du droit européen, l'activité de la plateforme téléphonique paraît relever d'un service d'intérêt général non-économique, non soumis à réglementation communautaire. Du point de vue du droit français, France Victimes peut être considérée comme l'opérateur économique déterminé pour la mise en œuvre du service.

En conséquence, le ministère de la justice pourrait recourir à un marché passé avec négociation mais sans publicité ni mise en concurrence préalable.

1.2.1.2 Un contrôle étroit qui ne permet pas d'éviter les retards de paiement

La mise en œuvre du marché se fait sous un étroit contrôle du ministère par l'intermédiaire du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV). Les protocoles de conduite des entretiens téléphoniques, tout comme le message d'accueil du serveur vocal, sont validés par l'administration. Le dispositif ne peut faire l'objet d'une campagne de communication qu'avec l'aval explicite et détaillé de l'administration. La période normale de fonctionnement peut être étendue (jusqu'à 24h/24) à la discrétion de l'administration (sans que les documents contractuels ne précisent les modalités).

Un comité de suivi, composé de représentants du ministère de la justice et présidé par le SADJAV, se réunit au moins une fois par trimestre. Il suit le bon fonctionnement de la plateforme, évalue son activité par référence aux objectifs contractuels, veille à son articulation avec les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics en cas d'événement exceptionnel, valide le rapport d'activité et les factures présentés par le prestataire, le cas échéant en appliquant des réfections.

Ce contrôle peut paraître excessif sur certains points comme la gestion technique de l'adresse mail associée à la plateforme. Deux difficultés pratiques survenues courant 2022 n'ont en effet pu être résolues par l'association sans mobiliser plusieurs services du ministère de la justice.

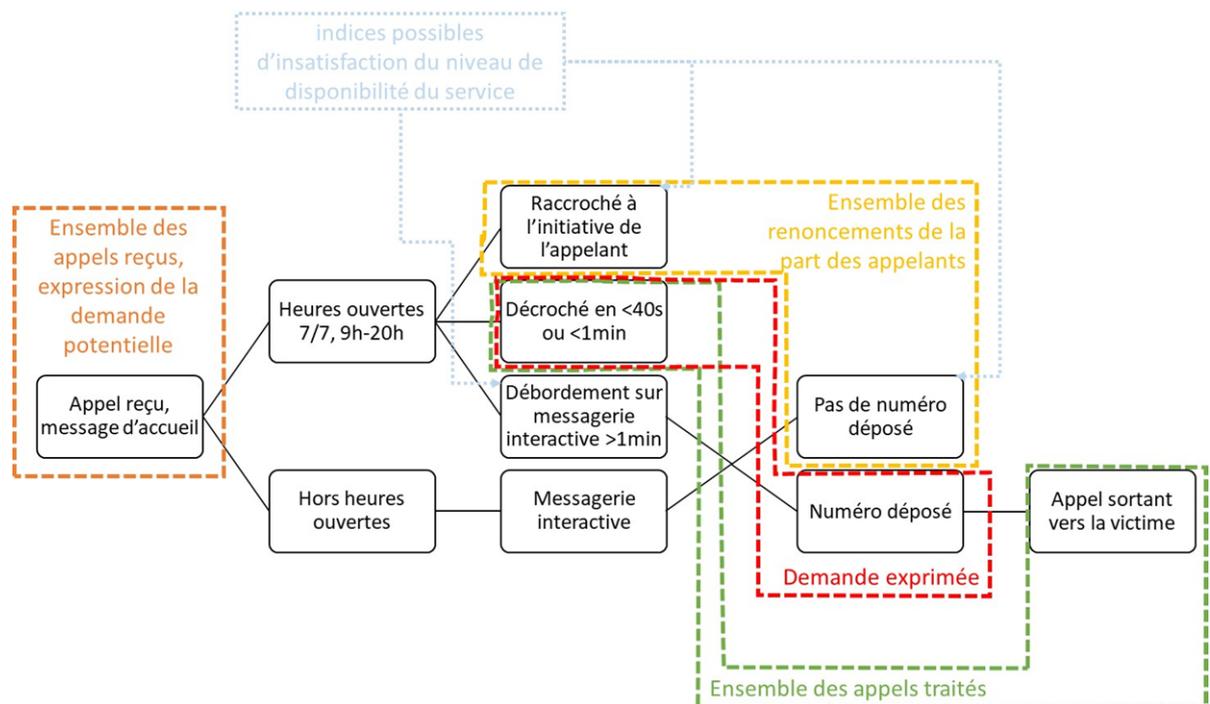
Le marché prévoit un délai de paiement de 30 jours à réception de la facture, qui était respecté pour le précédent marché. Il ne l'est plus dans le cadre du nouveau marché et les délais de paiement constatés, significatifs, étaient de plus de 100 jours. Ils auraient dû justifier le paiement d'intérêts moratoires évaluables à 8 451 € pour les six premiers mois d'exécution du

marché². Les clauses contractuelles n'ont pas été respectées par le ministère qui ne les a pas versés. Cette situation n'est pas satisfaisante. Elle fragilise la situation financière de France Victimes, déjà confrontée à des exigences qui mériteraient d'être reconsidérées.

1.2.2 Un objectif qui mériterait d'être reconsidéré

Tout appelant qui compose le 116 006 est accueilli par un message d'accueil. L'ensemble des connexions est comptabilisé et constitue les appels reçus.

Schéma n° 1 : Articulation des termes du marché public



Source : Cour

Le nombre des appels reçus (cf. annexe 3) résulte à la fois de la demande des victimes pour un accompagnement et de la publicité qui est faite du numéro 116 006. Il représente la demande *potentielle* totale adressée à la plateforme. Parmi les appels, certains ne sont pas pertinents (erreurs, « blagues », malveillance, ...) et représentent 9 % des appels décrochés au second semestre 2022. D'autres n'aboutiront pas (renoncement des appelants). La demande effectivement exprimée est établie comme la somme des appels décrochés et des coordonnées laissées sur la messagerie interactive. Les appels traités constituent l'ensemble des appels pour lesquels la plateforme réalise un accompagnement de la victime appelante ; il s'agit à la fois

² Délais de paiements respectifs de 189 et 112 jours pour les deux premières tranches du nouveau marché public, soit des intérêts moratoires respectifs de 5 248 € et 3 203 €. Aucun intérêt moratoire n'a été versé.

des appels décrochés directement et des appels sortants utilisant les numéros déposés sur la messagerie interactive.

1.2.2.1 Un objectif peu adapté et qui ne peut pas être atteint

Un enjeu majeur de l'aide aux victimes est celui du non-recours à ce droit. Pour y remédier, le marché actuel fixe l'objectif que 100 % des appels soient décrochés. Des pénalités sont prévues si cet objectif n'est pas atteint.

Cette exigence et ces pénalités semblent peu adaptées car la réduction du non-recours ne dépend que secondairement du taux de décroché. En 2021, la plateforme a ainsi reçu 41 694 appels et en a traités 33 355 alors que 292 927 victimes ont été accompagnées par le réseau France Victimes en 2021 (rapport d'activité) et que plus de deux millions de victimes personnes physiques ont vu leur affaire passer devant la justice en 2019. Le rôle de la plateforme est donc modeste. Le recours à l'aide aux victimes dépend moins du taux de décroché que du niveau de connaissance du 116 006 parmi les victimes ; c'est-à-dire de la publicité du dispositif qui est faite par le ministère, l'association ou tout partenaire de l'aide aux victimes. L'objectif d'un taux de décroché de 100 % ne peut donc pas être justifié par l'ambition que toute victime trouve une écoute par la plateforme.

Il est par ailleurs sans commune mesure avec les taux de décrochés obtenus ou visés par les grandes plateformes de services publics. Le taux d'appels pris en charge par la CAF était de 79 % en 2018 et 2019. Le délai d'attente moyen pour parler à un conseiller CNAM se compte en minutes : 3,2 min en 2020 et 7,2 min en 2021. Le taux de décroché des appels de demandeurs d'emploi par Pôle emploi atteint 86 % en 2022 sans que soit précisé le délai associé au décroché. Dans le domaine de l'aide aux victimes, France Victimes fait valoir que le taux de décroché du 3919 sur les violences faites aux femmes est de 62 % ou celui du 3977 sur les maltraitances vis-à-vis des handicapés est de 73 %.

Les exigences à l'égard de France Victimes sont d'autant plus difficiles à satisfaire que les formulations de termes et de référentiels du marché sont source d'ambiguïté. La pénalité pour non-respect du taux de décroché se traduit par une exigence de décroché de 100 % des appels reçus en heures ouvrées dont 80 % dans les 40 premières secondes et le solde avant une minute. En pratique, seule la situation à une minute est prise en compte. A cette aune, le montant des pénalités pour la première période facturée (février à avril 2022) s'est élevé à 17 360 €, soit plus de 12 % du montant facturé de 141 966 €. Cette interprétation a été contestée par l'association selon deux axes : elle conduit à ne pas prendre en compte les appels raccrochés avant 40 secondes à l'initiative de l'appelant (l'association ne pouvant alors être considérée comme fautive) ; elle omet de prendre en compte l'exigence de 80 % de décroché à 40 s. La première réserve présentée par l'association a été prise en compte. La seconde ne l'a pas été. Elle gagnerait à être examinée au regard d'un objectif plus réaliste du marché

Dans cette perspective, l'exigence de qualité attendue pourrait se traduire de trois manières :

- Toute demande exprimée doit être traitée : la somme des appels traités doit être égale à la somme des appels décrochés et des numéros laissés sur messagerie interactive. Cela constitue la première exigence quantitative ; elle est vérifiée et satisfaite.

- Toute demande traitée doit faire l'objet d'une orientation. C'est l'exigence qualitative. Les statistiques actuelles retracent les mises en relation avec des structures du réseau France Victimes ou hors réseau. Elles pourraient être complétées pour que la nature de l'orientation donnée soit systématiquement décrite et que l'exigence qualitative de l'accompagnement soit satisfaite.
- Définir et atteindre un taux acceptable de renoncement de la part des appelants. Un taux de 80 % de décrochés sur appels reçus à une minute, avant basculement vers la messagerie interactive, paraît une base adaptée.

Une révision des objectifs assignés à la plateforme en termes de décrochés est d'autant plus souhaitable que son équilibre est difficile.

1.2.3 Un marché dont l'équilibre économique n'est pas établi

1.2.3.1 La fonction de coût de la plateforme

Tel qu'il a été conclu, le marché n'anticipe aucun niveau d'activité. Pour dimensionner son activité, France Victimes dispose des éléments de coûts et de la capacité de traitement d'appels par écoutant, évaluée à 250 appels par mois. En conséquence France Victimes a investi pour établir 10 postes d'écouter puis 4 supplémentaires afin d'améliorer le taux de décroché.

Les données collectées en 2021 et 2022 permettent de constater un rendement décroissant des investissements consentis par France Victime (cf. annexe 3). La demande étant globalement stable, le renfort en personnels permet d'améliorer le taux global de décrochés, conformément aux exigences du marché. Mais cette amélioration se fait au détriment du nombre d'appels traités par écoutant. En conséquence le coût marginal de traitement par appel se détériore.

Tableau n° 1 : Illustration de l'hypothèse de rendement décroissant

<i>Données</i>	2021	2022
<i>Appels reçus*</i>	41 694	41 734
<i>Appels traités</i>	33 355	35 891
<i>Personnels écoutants (en équivalent temps-plein travaillés)</i>	10,1	12,4
<i>Taux moyen de décroché **</i>	80%	86%
<i>Appels mensuels traités par écoutant</i>	275	241
<i>Coût marginal par appel (€)***</i>	9,1	10,4

* estimation à partir du nombre d'appels traités et du taux moyen de décroché. ** pour 2022, taux moyen sur la base des statistiques de février à octobre 2022 inclus. *** sur la base d'un coût annuel par etpt de 30 k€.

Source : Cour, données France Victimes

Compte-tenu de cette fonction de coût, l'objectif de 100 % d'appels traités fixé dans le marché public est économiquement inadapté. Il conduit le prestataire à assumer seul le risque « en volume » ce qui fragilise l'équilibre du marché à son détriment.

1.2.3.2 L'équilibre financier et l'efficacité du marché

En 2021, les coûts de fonctionnement de la plateforme s'établissent à 597 k€. Les capacités d'écoute de la plateforme sont à 95 % mobilisées pour traiter les appels du 116 006. Les 5 % restant représentent les appels traités par la plateforme au titre des conventions passées avec des tiers (sous forme de prestation de service ou de subvention, cf. infra).

Les ressources du marché public se sont élevées à 395 000 €. Elles couvrent 66 % des coûts de fonctionnements et consomment 95 % des capacités du service. De ce point de vue, l'équilibre financier du marché est défavorable à l'association.

L'activité au profit des tiers génère également des ressources importantes (336 000 € en 2021, hors intervention au profit de la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église, CIASE, cf. infra). L'association affecte une quote-part de ces ressources au financement de la plateforme : 144 000 € en 2021, soit 24 % des coûts pour 5 % de l'activité. Le montant affecté³ n'est pas justifié par une comptabilité analytique robuste ; il n'est pas possible de déterminer s'il correspond effectivement au prix du service vendu par France Victimes.

Le reliquat du coût de fonctionnement de la plateforme est financé par d'autres subventions publiques (42 000 €, cf. infra) et par des ressources internes de l'association (17 000 €).

Pour 2023, le budget prévisionnel de l'association évalue le coût de la plateforme d'écoute à 650 000 €. Les coûts résultant spécifiquement de la mise en œuvre du numéro 116 006 s'élèveraient à 575 000 €. Les ressources associées au marché sont évaluées par l'association à 541 000 €. L'exécution du marché public conduirait ainsi à un déséquilibre financier de 34 000 €.

L'association et le ministère ont intérêt à revoir les conditions économiques du marché pour s'assurer qu'il permet de remplir les objectifs assignés à la Fédération de la manière la plus efficiente possible. L'échéance rapprochée du marché actuel (26 janvier 2024) invite les deux parties à anticiper d'ores-et-déjà des conditions plus équilibrées pour le marché qui prendra la suite.

Recommandation n° 3. (Ministère de la justice, France Victimes) : A l'occasion du renouvellement du marché public de la plateforme téléphonique début 2024, en réviser

³ MAIF 100 000 €, fédération française des assurances 2 500 €, Mousquetaires 4 500 €, Banque de France 18 275 €, Carrefour Proximité 17 550 €, Carrefour 960 €.

les clauses pour établir des objectifs de volume d'appels traités et de qualité de service adaptés et des incitations efficaces.

1.2.4 L'articulation du 116 006 avec les numéros spécialisés d'aide aux victimes

À côté du numéro 116 006 qui promeut une approche universelle de l'aide aux victimes, des numéros gratuits sont dédiés à des victimes de violences spécifiques. Le plus connu est sans doute le 3919, dédié aux violences faites aux femmes et porté par la fédération nationale Solidarité femmes⁴. D'autres numéros existent : le 119, numéro européen pour la protection des enfants en danger, le 3018 pour les enfants victimes de cyberharcèlement, le 3020 pour les enfants victimes de harcèlement scolaire, le 116 000 pour les enfants disparus, le 0 800 05 95 95 porté par le collectif féministe contre le viol, le 01 40 47 06 06 pour les femmes handicapées victimes de violence ou encore le 01 45 85 24 24 pour les violences et harcèlement sexiste et sexuel au travail. Le 3977 est spécialement dédié à la lutte contre les maltraitances envers les personnes âgées et les adultes en situation de handicap.

Les conditions de mise en œuvre sont disparates (numéro public comme le 116 006 ou d'une association comme le 3919 ; différentes plages horaires pour l'accessibilité). Le soutien public apporté à chacun d'entre eux varie tant en termes de financement que de communication.

Cette multiplication est porteuse d'un risque : celui que la politique publique d'accompagnement des victimes perde en lisibilité. Ce risque doit toutefois être nuancé. D'une part, les acteurs du métier « d'écouter social » sont regroupés depuis 2013 dans un collectif « téléphonie sociale et en santé » (TeSS). Ce collectif favorise le travail en commun, les relations interpersonnelles et les collaborations ; il permet aux différents acteurs d'apprendre à travailler ensemble. D'autre part, la multiplication des numéros n'est pas constitutive, en soi, d'une concurrence désorganisée et néfaste pour les victimes supposées trouver un accompagnement. Les différences existantes entre numéros (victimes, approche de l'accompagnement) répondent à la diversité des besoins des victimes. Une complémentarité positive peut donc se dégager de l'ensemble⁵. La difficulté est pour elle de trouver le bon numéro, adapté à leur situation. Par le biais du collectif téléphonie sociale et en santé, des transferts d'appels entre numéros peuvent être organisés.

C'est d'ailleurs cette logique que met en avant le ministère de la justice, qui soutient la nécessité d'une approche duale entre un numéro généraliste, le 116 006, dédié à une orientation rapide de l'appelant, et des numéros plus spécialisés par public ou nature d'infraction, proposant une écoute approfondie.

⁴ La mise en œuvre de ce numéro bénéficie de soutiens publics, notamment par la publicité sur les sites gouvernementaux (gouvernement.fr ou arretonslesviolences.gouv.fr) mais il ne s'agit pas d'un numéro public comme le 116006.

⁵ A titre d'exemple, face à une femme victime de violence en raison de son genre, l'écoute proposée par France Victimes débouchera sur une orientation, possiblement vers une association locale, pour un accompagnement psychologique, social ou juridique. L'association ne poussera pas systématiquement la victime à déposer plainte. L'approche défendue par le 3919 sera plus militante sur ce point.

1.3 La formation, une activité en cours de redressement

La formation professionnelle des intervenants est au cœur du projet de France Victimes. C'est une action statutaire de la fédération, clé pour promouvoir et développer l'aide et l'assistance aux victimes ainsi que pour assurer une prise en charge professionnelle et homogène sur l'ensemble du territoire. Dès l'article 2 des statuts de l'association, il est précisé que la formation dispensée vise les intervenants en relation avec des victimes, qu'ils opèrent pour une association locale d'aide aux victimes membre du réseau ou pour toute organisation ou service en relation avec des victimes. L'activité de formation de France Victimes se décompose donc en une activité dédiée au réseau et en une activité orientée hors réseau.

Son offre s'appuie sur un catalogue de formations et des formations sur-mesure à la demande. Les formations traitent de la prise de poste, l'accueil des victimes, l'accompagnement global et pluridisciplinaire des victimes, le perfectionnement juridique, l'intervention des psychologues, le métier d'administrateur ad hoc ou encore de la justice restaurative.

1.3.1 Une activité concurrentielle non lucrative, peu dynamique qui fait désormais l'objet d'une certification

Le rescrit fiscal du 29 octobre 2021 établit que l'activité de formation est concurrentielle mais pas lucrative après examen des critères de produit, public, prix et publicité :

- le produit proposé par France Victimes diffère de celui proposé par des entreprises. L'association développe une formation spécifique, centrée sur l'accompagnement des victimes, d'utilité sociale et qui n'est pas pris en compte de façon satisfaisante par le marché ;
- la spécificité du public résulte du taux de formation dispensé au profit du réseau de la fédération. Avec le développement de formations à destination d'entreprises et de salariés, cette spécificité pourrait évoluer ;
- la fédération n'effectue pas de publicité, hormis sur son propre site internet ;
- la fédération propose des tarifs plus de moitié inférieurs à ceux du privé, voire davantage pour les associations de son réseau.

Jusqu'à la pandémie de Covid, la formation professionnelle a représenté une source de revenus significatifs (supérieurs à 200 000 € depuis 2018) pour l'association. L'année 2020 a marqué un coût d'arrêt (132 669 € de produits). L'année 2021 n'a pas permis une reprise, pas plus que l'année 2022 pendant laquelle l'association a fait face à un défaut de ressources humaines internes pour faire vivre cette activité. La baisse d'activité s'exprime aussi en nombre de stagiaires (1 100 en 2019, près de 1 000 en 2021 et moins de 300 en 2022 pour un périmètre restreint aux seules formations payantes, hors actions de sensibilisation).

Les données pour 2021 sont de qualité incertaine et doivent être analysées avec prudence. Quelques grands constats semblent néanmoins confortés : l'activité reste d'abord orientée vers le réseau (près de 80 % des stagiaires) dans une logique de mise à disposition à moindre coût (moins de 100 € la formation en moyenne). La moitié des formations se font sur une journée ou une demi-journée. La plupart des formations longues sont ouvertes dans le réseau et hors-réseau. La durée moyenne d'une formation était un peu inférieure à 15h en 2021.

La facturation des formations hors du réseau est déjà significativement plus élevée que pour le réseau mais représente effectivement environ la moitié des tarifs concurrentiels en matière de formation (378 € contre 750 € par jour). L'association dispose ainsi d'une marge de manœuvre significative dans la fixation du prix de ses formations hors-réseau sans remettre en cause la classification comme activité non-lucrative. Une augmentation des produits tirés de l'activité de formation est donc possible, au bénéfice de la capacité d'auto-financement de l'association.

Les données pour 2022 sont de meilleure qualité. Le périmètre est restreint aux seules activités de formation. Les activités de sensibilisation sont exclues. Elles ont représenté un chiffre d'affaires de 27 325 € pour 67 stagiaires. Les données montrent une chute de l'offre, une proportion moindre d'activités ciblant spécifiquement le réseau et un relèvement des frais de formation moyens perçus, tant au sein du réseau que pour les stagiaires hors réseaux.

En complément de ces données, l'association doit établir un bilan de l'équilibre financier de cette activité, aujourd'hui absent.

Tableau n° 2 : Données relatives à la formation en 2021 et 2022

<i>Données formation</i>	Année 2021	Année 2022
Nombre de sessions de formation	68	26
- dont spécifiques réseau	43 %	19 %
- dont spécifiques hors réseau	18 %	12 %
- dont mixtes	39 %	69 %
Nombre d'heures de formation	888	614
- dont spécifiques réseau	23 %	18 %
- dont spécifiques hors réseau	8 %	15 %
- dont mixtes	69 %	67 %
Nombre de stagiaires	1000	296
- dont réseau	78 %	49 %
- dont hors réseau	22 %	51 %
Produits en €	151 345	109 330
- dont réseau	45 %	36 %
- dont hors réseau	55 %	64 %
Facture moyenne par stagiaire en €	151	375
- dont réseau	87	271
- dont hors réseau	378	464

Note : La qualité des données pour 2021 est sujette à caution ; elles illustrent des ordres de grandeur. Les données pour 2022 sont de bonne qualité mais le périmètre est restreint, tronqué des activités de sensibilisation qui ont représenté un chiffre d'affaire de 27 325 € pour 67 stagiaires.

Source : Données France Victimes

France Victimes s'est enfin engagée dans la démarche de certification Qualiopi⁶ dont elle dispose depuis juin 2021. La certification a été délivrée sur la base d'un audit préalable qui a relevé quatre non-conformités mineures et neuf majeures qui n'étaient pas anecdotiques⁷. Depuis début 2022, France Victimes déploie l'outil numérique de gestion de la formation dénommé Digiforma. Les fonctionnalités offertes par cet outil permettent de remédier à une grande partie des non-conformités constatées lors de l'audit et ont largement contribué à l'amélioration de la qualité des données de formation à partir de 2022.

Outre les enjeux liés à cette certification et au niveau de facturation des formations en et hors réseau pour assurer l'équilibre financier de l'activité, l'association est confrontée à un enjeu d'offre de formation.

1.3.2 Une activité à reconstruire, un plan d'action ambitieux

La baisse d'activité en nombre de stagiaires (plus de 1 100 en 2019 et moins de 600 en 2022, dont 296 pour la formation stricto sensu) et en durée moyenne de formation (plus de 16 h en 2019 et moins de 8 h en 2022) résulte en grande partie d'une chute de l'offre. La coordinatrice historique de la formation a quitté l'association début 2022. Le recrutement de sa remplaçante, précédemment assistante de formation pour une brève période, n'a pas donné satisfaction. Celle-ci est partie dès juin 2022.

L'offre de formation doit être restaurée pour répondre aux besoins du réseau alors que la fédération a constaté un report vers des formations proposées en dehors du réseau. Sur la base d'une enquête en ligne menée auprès du réseau en octobre 2022, 29 % des 283 répondants n'ont reçu aucune formation durant l'année précédente et 38 % se sont tournés vers une formation hors du réseau France Victimes. Le nombre de formations réalisées hors du réseau France Victimes a triplé (d'environ 20 à 60) entre 2021 et 2022 tandis que le nombre de formations ouvertes au réseau par France Victimes se tassait, passant de 54 à 50. Les dirigeants et les psychologues sont les plus concernés par les formations hors France Victimes. Toutes les régions, tous les métiers sont concernés par une désaffection qui ira croissante selon les répondants, si l'offre et les modalités de formation restaient inchangés.

Pour autant, la qualité des formations n'est pas remise en question. Et le besoin de formation reste très fort, avec 8 choix exprimés par répondant, répartis sur toutes les thématiques couvertes par France Victimes. Ce qui est reproché, c'est le caractère restreint de l'offre, le manque de recueil des besoins (notamment pour les managers et pour la connaissance des nouveaux dispositifs), le manque de communication et la nécessité d'élargir les modalités

⁶ Depuis le 1er janvier 2022 les centres de formation doivent disposer d'une certification, identifiée par la marque Qualiopi, pour bénéficier de fonds publics ou mutualisés (par exemple par un opérateur de compétence, par l'Etat, les régions ou encore Pôle emploi). La certification est fondée sur sept critères relatifs à : l'information du public, la conception de la prestation, sa mise en œuvre, la maîtrise des moyens pédagogiques, le développement des compétences des personnes formées, la veille de l'environnement professionnel concerné, et l'évaluation réflexive du centre de formation.

⁷ L'analyse du besoin du bénéficiaire, des objectifs évaluables, des contenus adaptés aux objectifs, une adaptation du contenu au public, une évaluation des résultats du public, un plan de développement des compétences du personnel de France Victimes, la vérification des conditions de sous-traitance, le recueil des appréciations, et une démarche d'auto-amélioration continue.

pédagogiques (avec en particulier moins de formation en présentiel à Paris, plus en région et plus de visio et d'e-learning).

Sur la base de cette enquête, les forces de la formation professionnelle dispensée par France Victimes ont été bien analysées : des formations qui font réseau, qui favorisent l'échange des bonnes pratiques, contribuent au renforcement des compétences et qui se basent sur l'expertise des formateurs issus du terrain. L'analyse, complétée des risques, faiblesses et opportunités, a débouché sur un plan d'action pour 2023 présenté au conseil d'administration de décembre 2022.

Des objectifs à court terme concernent l'élaboration et la mise en œuvre du plan de mise en conformité pour la certification Qualiopi en prévision d'un probable audit mi-2023, le renforcement de l'équipe formation et sa formation à l'outil numérique Digiforma, le renforcement et le renouvellement du pool des formateurs, le déploiement d'une offre de formation étoffée pour 2023, adaptée pour certains en e-learning.

Le plan d'action s'accompagne d'efforts louables pour piloter correctement l'activité au travers d'indicateurs de suivi de l'activité, de la remise à plat des coûts (de formation et de conception) et des tarifs, d'un effort de programmation de l'offre avant l'été pour l'année suivante afin de pouvoir mobiliser les opérateurs de compétence, d'un travail sur la temporalité des inscriptions pour s'assurer du bon remplissage des formations, de la systématisation d'un recueil annuel des besoins de formation des personnels de l'ensemble du réseau.

Il établit des objectifs quantitatifs de redressement et de développement de l'activité : chiffre d'affaire en hausse annuelle de 51 % en 2023 puis de 70 % en 2024 pour atteindre 320 000 € (soit + 157 % en deux ans mais surtout + 45 % par rapport à la situation pré-covid). Par contre, il n'apporte pas d'information sur le coût des formations ou l'équilibre financier attendu pour l'activité de formation.

L'association semble donc avoir pris la mesure des enjeux de formation. Mi-2023, elle indique d'ailleurs que les objectifs qu'elle s'est assignée pour cette année seront dépassés. La gratuité pour les formations du réseau a été abandonnée au profit d'un tarif horaire modéré tenant compte non seulement des coûts variables mais aussi des coûts fixes de conception, y compris les coûts de mobilisation de professionnels de la fédération au profit du service formation. Cette démarche, positive, doit impérativement être poursuivie compte tenu du caractère structurant de la formation pour le réseau et, par suite, pour la fédération.

1.4 Mémo de vie, un projet qui peut devenir structurant

1.4.1 Une initiative originale

Mémo de Vie est une plateforme digitale, sécurisée et gratuite, maintenue par France Victimes. Elle est conçue pour apporter aux victimes des outils de compréhension de leur situation, de centralisation de traces (témoignages, documents) et de préparation des démarches. Le projet Mémo de vie résulte d'une construction progressive, fruit d'une initiative indépendante tant de France Victimes que du ministère, dans laquelle l'association s'est investie jusqu'à en prendre le leadership (cf. Annexe n° 4).

En novembre 2017, Make.org, entreprise de lobbying adossée à un fond de dotation, a en effet lancé une consultation citoyenne ouverte avec l'objectif de susciter des idées pour lutter contre les violences faites aux femmes, puis de sélectionner celles qui font consensus pour leur intérêt et leur faisabilité. France Victimes a alors été sollicitée pour travailler à un concept déjà dénommé Mémo de vie avec le double objectif de recueillir les manifestations de violence même les plus petites et de faciliter les dépôts de plainte. Très rapidement, France Victimes a élargi le périmètre de l'action (en termes de victimes et de types de violences) pour ne pas limiter l'usage aux seules femmes victimes de violences conjugales.

Entre février 2018 et novembre 2023, l'association a bénéficié du soutien successif de différents mécénats de compétence, valorisés à un total approximatif de 650 k€.

1.4.2 Un lancement en demi-teinte et une réorientation stratégique de France Victimes

France Victimes, par réflexe historique, s'est tournée vers la puissance publique pour porter le projet sur la scène publique et en financer le déploiement opérationnel avec un succès mitigé. Le déploiement n'a pas atteint l'objectif initial de 20 000 comptes actifs fin 2022. La plateforme comptait alors 40 000 utilisateurs et 4 500 comptes.

France Victimes a tardé à prendre la pleine responsabilité de l'outil. Elle a trouvé des financements de tiers⁸ et recruté un responsable de projet dédié. Dans le même temps, la communication a été révisée : la cible privilégiée devient les professionnels de l'aide aux victimes qui peuvent être prescripteurs ou proposer l'outil (juges, avocats, policiers, médecins), en commençant par le réseau des associations locales de France Victimes. Des territoires pilotes ont été identifiés et une recherche-action est menée.

Au travers de Mémo de vie, France Victimes a été confrontée à une expérience de pilotage de projet structurant ne provenant pas du ministère. Il est nécessaire que l'association réalise un bilan de cette expérience en vue de sa capitalisation et de sa valorisation.

1.4.3 Des résultats à mieux valoriser

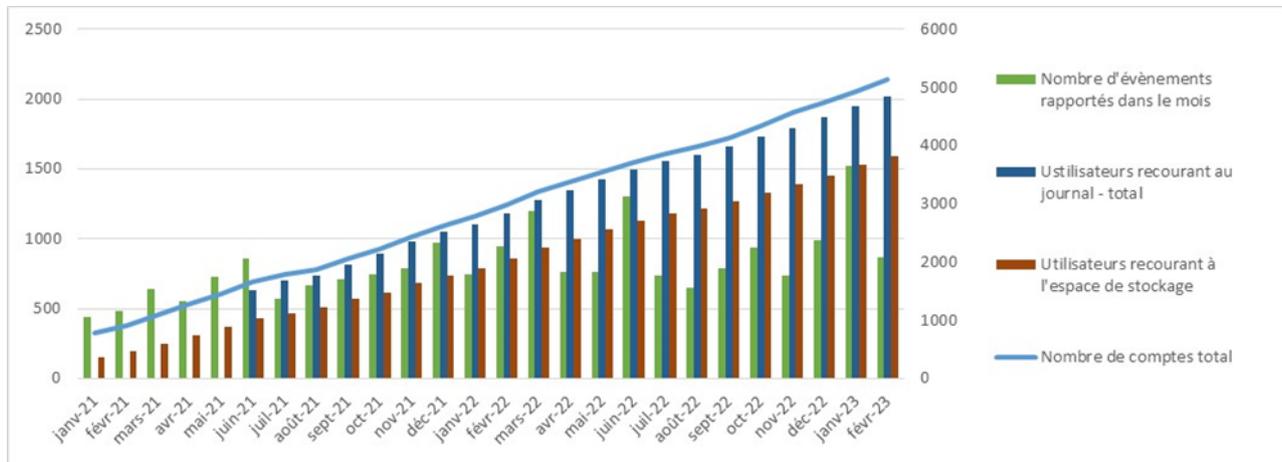
L'outil est construit pour protéger au maximum les victimes ; l'accès aux données est donc délicat. Néanmoins, il est impératif de donner à voir l'utilité de l'outil.

Une première enquête a été menée à l'été 2022 auprès de victimes. Les réponses ne permettent pas un traitement statistique mais confortent deux constats : les victimes découvrent l'outil principalement par l'intermédiaire de professionnels ; leurs retours sont positifs sur l'utilité et l'ergonomie de l'outil. L'approche par enquêtes va être poursuivie en 2023 au travers de deux questionnaires quantitatifs ciblant les prescripteurs et les victimes.

⁸ Le fonds L'Oréal pour les femmes à hauteur de 45 k€ en 2021, la fondation Make.org à hauteur de 45 k€ en 2022, le fonds Facebook pour le civisme en ligne à hauteur de 100 k€ sur deux ans, la fondation pour la solidarité numérique de l'association française pour le nommage Internet en coopération à hauteur de 150 k€ sur trois ans (2002 à 2024).

Les données de connexion permettent également de donner une image de l'utilisation de l'outil Mémo de vie.

Graphique n° 1 : Statistiques globales d'utilisation de Mémo de vie



Source : Données France Victimes, traitement Cour des comptes

Ces données mettent en avant la progression continue et régulière du déploiement de l'outil. Le nombre de comptes créés a dépassé le cap des 5 000 en février 2023 dont près de la moitié ont effectivement été activés. Les fonctionnalités permettant de renseigner un journal et de stocker des documents connaissent des progressions régulières (respectivement 2 020 et 1 593 utilisations en février 2023) ; elles peuvent être associées à un usage pérenne de la plateforme, promu par le ministère de la justice qui a indiqué l'intégration de Mémo de vie dans le plan « toutes et tous égaux » annoncé par la Première ministre le 8 mars 2023, avec une double logique de clarification des outils disponibles de type coffre-fort numérique et de mobilisation en tant que preuve dans les procédures.

Une autre piste de valorisation des résultats obtenus et de l'outil passe par la mise en lumière d'expériences particulières, en particulier sur le plan de l'utilité judiciaire. L'association présente ainsi le cas d'un gendarme de Douai indiquant qu'un suspect a avoué après une confrontation s'appuyant sur des événements enregistrés sur Mémo de vie.

L'association renvoie également vers les propos du procureur de Bourges, interrogé par le village de la justice en mars 2021 : « Avec Mémo de Vie, au fur et à mesure du processus, la victime va pouvoir noter ce qui s'est passé. Donc, au moment où elle va déposer plainte, elle pourra se référer à son journal. (...) Avec Mémo de Vie, au moment où elle aura enfin franchi le pas de la plainte, la victime va arriver avec un dossier beaucoup plus complet. Sa plainte sera beaucoup plus crédible et beaucoup plus étayée ».

Les efforts de déploiement qui se poursuivent à destination des professionnels de la justice, au sein des bureaux d'aide aux victimes et dans les services d'accueil unique du justiciable au sein des tribunaux judiciaires paraissent de nature à diffuser l'utilisation de Mémo de vie et, ainsi, de mieux rendre compte de son utilité pour les victimes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fédération France Victimes est issue de l'association INAVEM, créée en 1986 avec une impulsion forte du ministère de la justice et des magistrats. Son objet est clair et constant dans le temps : promouvoir et développer l'aide et l'assistance aux victimes. En 2022, la fédération se positionne comme un acteur associatif indépendant prônant une approche universaliste de la notion de victime. Ce positionnement acte une dynamique effective de professionnalisation et d'émancipation vis-à-vis du ministère de la justice.

L'association organise son activité autour de deux pôles principaux, l'animation du réseau des associations locales et la plateforme d'écoute nationale, avec la formation comme appui et le développement d'un nouveau projet structurant, Mémo de vie.

L'animation du réseau est la première raison d'être de l'association. Elle est caractérisée par une forte mobilisation de l'équipe dans des relations interpersonnelles avec les acteurs du réseau. L'organisation actuelle se fait au détriment d'un suivi systématique de l'ensemble du réseau, d'une capacité de projection au-delà du court terme et d'une capacité de production de documents utiles au réseau et en dehors.

La plateforme téléphonique 116 006 a pour but d'offrir aux victimes une écoute qui mène à une orientation. L'association en est l'opérateur, titulaire d'un marché public. Les dispositions du marché fragilisent l'équilibre économique de l'association et paraissent inappropriées au regard des attentes du ministère de la justice. Hormis ce point, qui gagnerait à être corrigé à l'occasion du renouvellement du marché, l'activité de la plateforme est dynamique.

La formation est une activité structurante vis-à-vis du réseau et de l'ensemble de la communauté des professionnels de l'aide aux victimes. Elle a représenté une source de revenus significatifs jusqu'en 2019. Affectée par la pandémie puis par un pilotage déficient, l'activité était en crise courant 2022. Avec un nouveau pilotage et sur la base d'une analyse des besoins et des enjeux, un plan d'action a été avalisé par le conseil d'administration. Sa mise en œuvre commence à produire des effets positifs.

Avec le projet Mémo de vie, France Victimes développe une solution qui lui est propre. La stratégie de déploiement a été révisée en ciblant d'abord les prescripteurs et les besoins spécifiques des victimes. Cette démarche paraît adaptée. L'ensemble des acteurs de l'association et du réseau se saisit progressivement de l'outil. L'investissement doit être poursuivi pour que Mémo de vie apporte une réelle plus-value aux victimes, à la fédération France Victimes et globalement à la politique d'aide aux victimes.

2 UNE ASSOCIATION HISTORIQUE, DES MODERNISATIONS NECESSAIRES POUR PARTIE ENGAGEES

Créée en 1986, France Victimes s'est constituée en fédération à la faveur du changement des statuts de l'association en juin 2004 et a pris son nom actuel en 2017.

En 2022 le réseau se positionne comme un acteur associatif indépendant prônant une approche universaliste de la notion de victime. Le premier président de l'association, dans son discours inaugural en 1986 soulignait que « *toutes les victimes, quelle que soit la cause de leurs malheurs, ont le droit à la considération et à la solidarité* ». L'ambition reste proche en 2022 mais le contexte a changé, avec par exemple la montée à l'agenda politique des violences faites aux femmes ou la mobilisation directe de la fédération auprès des victimes. Les cinq dernières années ont amené la confirmation d'une transition d'un modèle de gouvernance militante vers un modèle de gouvernance plus professionnalisée.

2.1 Gouvernance et organisation

2.1.1 Une mission fondée sur des valeurs exigeantes

L'activité de France Victimes est fondée sur des valeurs fortement revendiquées comme l'universalité, la solidarité, la confidentialité, la gratuité, la qualification des intervenants, le consentement préalable de la victime, la neutralité vis-à-vis de professionnels du secteur libéral, la neutralité idéologique ou confessionnelle, le refus de tout avantage tiré de la victime... Son objet statutaire, qui n'est pas excessif, est spécifique et rédigé de manière pertinente. Le positionnement de France Victimes est résumé par la formule *Victimes plus jamais seules*. Toutefois, ni la qualité de « victime », ni les causes prises en considération ne sont définies dans les statuts.

Le règlement intérieur prévu par les statuts indique que la fédération comme ses adhérents s'engagent à respecter les principes énoncés dans le code de déontologie de la fédération. Si le règlement intérieur n'est pas public, le code de déontologie l'est. De même, les associations locales doivent adhérer à la charte des services d'aide aux victimes, elle aussi publique et imposée par le règlement intérieur.

Le code de déontologie n'a pas été révisé depuis juin 1996, la charte depuis juin 1997. Compte-tenu de l'importance de ces documents dans la constitution du réseau et de leur stabilité, ils pourraient être directement annexés aux statuts. Un nouveau code d'éthique et de déontologie s'appliquant à la fédération et à tous les intervenants affiliés à la fédération est en préparation. Cette révision est bienvenue à condition que le contenu n'interfère pas avec les statuts ou avec le projet fédéral notamment avec une description trop détaillée des missions.

2.1.2 Une déclinaison défailante en projet fédéral et plan d'action

Fin 2022, France Victimes ne disposait ni d'une vision de long terme (projet stratégique, projet fédéral ...), ni d'un plan d'actions à moyen terme. La justesse des valeurs et de la mission ne saurait dispenser le réseau d'une stratégie sur son évolution. Le dernier document de projection stratégique date de mai 2014. Il est assorti de 40 propositions pour faire évoluer le droit des victimes. Il est, en réalité, plus consacré à la politique publique d'aide aux victimes qu'à l'avenir de l'association et de son positionnement au service de la politique publique. Depuis, l'association a mis à jour et complété ce document par des communications destinées aux candidats aux élections présidentielles de 2017 et 2022. Là encore, l'association émet un message argumenté sur l'évolution qu'elle promeut pour la politique publique. Elle ne se donne pas un cadre lui permettant d'évoluer elle-même.

Les orientations internes à l'association et au réseau sont à rechercher dans les discours des dirigeants lors des assemblées générales ou de la conférence annuelle des présidents des associations locales. France Victimes présente ainsi le discours prononcé par sa présidente nouvellement élue à l'occasion de la convention des présidents de 2017 comme valant plan stratégique.

Ce discours définit une ambition : ancrer l'association et le réseau comme acteurs incontournables de l'aide aux victimes. Il la fonde sur une analyse des forces du réseau : sa solidité et l'engagement de ses personnels pour répondre et s'adapter aux demandes sociétales. La présidente décline trois priorités, assorties de pistes d'actions concrètes :

- La visibilité médiatique auprès du grand public, condition nécessaire pour assoir une autonomie institutionnelle et être incontournable ;
- L'action de la fédération au profit du réseau (formation, information, partage de bonnes pratiques), condition nécessaire pour maintenir une activité adaptée aux besoins des victimes ;
- Le développement de partenariats diversifiés, condition nécessaire pour traduire la position incontournable en ressources institutionnelles nécessaires au fonctionnement du réseau.

L'association prépare actuellement un projet fédéral et une actualisation des documents associés dont le code de déontologie. Le nouveau projet fédéral rappelle en premier lieu les valeurs communes, détaille ensuite les missions de l'aide aux victimes, puis les fonctions et engagements de la fédération et, enfin, définit une ambition de développement de ses ressources. Il cherche à la fois à légitimer l'action du réseau et lui donner un cadre d'actions à cinq ans.

Le travail entamé est nécessaire pour donner à l'ensemble du réseau la capacité de se projeter vers l'avenir. Mais le double objectif affiché n'est pour l'instant pas atteint.

Le projet actuel soulève d'abord un enjeu d'articulation avec le code de déontologie, qui porte sur les valeurs, et la charte, qui est centrée sur les missions d'aide aux victimes. Ces documents sont mieux à même d'assurer la fonction de légitimation recherchée : le contenu du projet fédéral gagnerait à les reprendre de manière plus synthétique.

En outre, le projet actuel reformule les fonctions assignées à la fédération par ses propres statuts, en clarifiant les contenus de certaines missions comme l'ingénierie au service du réseau, le pilotage de projets particuliers et la qualité d'opérateur direct de la fédération. Pour autant, le projet actuel ne se fixe pas d'objectifs quantifiés (par exemple sur le nombre de victimes

accompagnées, sur la couverture des ressorts judiciaires ou le nombre d'associations adhérentes, sur le nombre de projets innovants portés par la fédération). De tels objectifs sont pourtant constitutifs d'un plan d'action à cinq ans.

Le projet fédéral gagnerait également à s'appuyer sur un bilan des progrès accomplis et des limites constatées depuis le discours de 2017. Une mention positive est introduite en fin de projet fédéral, portant sur la nécessité d'une évaluation régulière et d'une révision périodique tous les cinq ans ; toutefois, en l'état, la mise en œuvre du projet fédéral ne sera pas évaluable.

En réponse au rapport provisoire de la Cour, la fédération indique que le nouveau projet fédéral a été entériné en l'état lors de l'assemblée générale de juin 2023

Elle a prévu que ce projet fédéral sera accompagné non seulement d'une révision du code déontologie mais également d'un projet stratégique, préparé en amont de l'assemblée générale de 2024. Il est à espérer que ce projet stratégique présentera les éléments constitutifs nécessaire à un pilotage efficace de la structure et permettra de répondre aux manques du projets fédéral adopté en juin 2023.

2.1.3 Des instances actives

Les statuts définissent clairement les instances d'administration de l'association et la répartition des attributions et délégations de pouvoirs entre l'assemblée générale, le conseil d'administration et le bureau. Un règlement intérieur est prévu par les statuts ; l'existence d'un conseil scientifique est sous-entendue.

Le conseil d'administration est composé actuellement de 24 représentants des associations locales membres de la fédération. Il est renouvelé annuellement par tiers, par l'assemblée générale, pour des mandats de trois ans. L'examen des renouvellements témoigne d'un équilibre entre mandats renouvelés et nouveaux entrants au conseil d'administration. La répartition géographique des membres élus n'appelle pas d'observation. L'association locale élue comme membre du conseil peut être représentée indifféremment par l'un de ses dirigeants statutaires ou par un salarié bénéficiant d'une délégation de pouvoir (son directeur). Le conseil d'administration s'est réuni selon un rythme trimestriel régulier pour la période sous revue. Les comptes rendus disponibles pour chaque réunion du conseil font apparaître des débats vivants.

Les dernières modifications des statuts, en 2017 pour la dénomination de la fédération, et du règlement intérieur, en 2019 pour le fonctionnement du conseil scientifique, ont été approuvées par l'organe compétent en la matière. Certaines dispositions tant des statuts que du règlement intérieur paraissent obsolètes ou poser des problèmes de cohérence. La liste des dirigeants a été mise à jour auprès de l'administration le 1^{er} décembre 2022. La présidente du CA représente l'association dans tous les actes de la vie civile. Une délégation de pouvoirs est dûment établie entre la présidente du CA et le directeur général de l'association, emportant transfert de la responsabilité pénale pour d'éventuelles infractions commises dans le cadre de l'activité de l'association.

Le conseil scientifique a été refondé en 2019 par une modification du règlement intérieur validée en assemblée générale extraordinaire et par la désignation de onze membres dont les compétences individuelles ne sauraient être mises en cause. Il ne s'est réuni qu'une seule fois, le 3 décembre 2019. Les thèmes de travail abordés, là encore pertinents, n'ont pas débouché sur des productions concrètes. Comme avant la refondation, la présidente du conseil

scientifique est invitée au conseil d'administration de même que le premier président de l'association (assimilé à un membre du conseil scientifique) et parfois certains membres en lien avec les problématiques traitées. Les procès-verbaux de conseil d'administration montrent que leurs interventions éclairent alors les discussions et décisions. Hormis ce point positif, le changement de cadre de 2019 n'a pas permis une amélioration du recours au conseil scientifique. Un nouveau conseil scientifique a été désigné par le conseil d'administration du 23 février 2023. Sa première réunion a conduit à lui fixer un objectif clair et productif : une publication sur le thème du secret professionnel et de l'aide aux victimes.

Hormis le cas du conseil scientifique, le fonctionnement des instances est régulier et satisfaisant ; l'absentéisme est limité. La qualité des documents portés à la connaissance des membres des instances pour éclairer leurs décisions n'appelle pas de commentaire. Le formalisme et l'archivage des procès-verbaux et des relevés de décisions (prévus par le règlement intérieur) sont largement perfectibles pour en faire des outils de gestion efficaces.

L'association se montre vigilante quant à l'acquittement régulier de leurs cotisations par les adhérents. Le montant est modéré⁹. Les mouvements d'adhésion et de départ, par démission ou radiation, sont limités. 10 adhésions ont été constatées depuis 2016, aucune après 2018. Cinq de ces adhésions sont le fait de reprise d'activité ou de fusion/absorption d'associations préalablement adhérentes. 7 départs ont été constatés depuis 2016, dont cinq du fait d'absorption ou de reprise d'activité et deux par volonté de l'association locale de non-renouvellement. La composition de la fédération est globalement stable avec 130 membres adhérents au 31 décembre 2021.

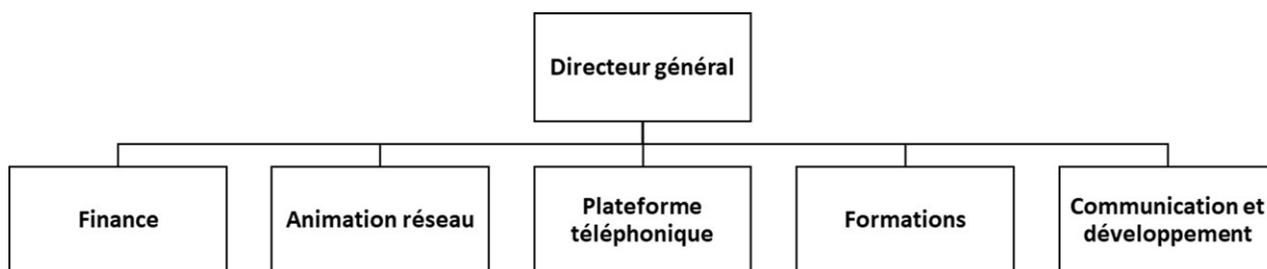
La mobilisation des adhérents dans la vie associative est significative quoique variable. Le conseil d'administration s'appuie sur des groupes de travail thématiques qu'il crée et maintient autant que de besoin. Certains groupes sont stables (sur le fonctionnement du réseau, ou la communication), d'autres temporaires (par exemple sur les accidents collectifs en 2016). L'existence et la composition de ces groupes apparaissent systématiquement dans les rapports d'activité jusqu'en 2019, puis de manière plus ponctuelle. L'information devrait être plus facilement accessible et ces groupes aussi ouverts que possible. Leurs productions sont discutées en conseil d'administration. Elles devraient permettre au réseau de faire évoluer sa doctrine d'action et déboucher sur des actions concrètes. Le formalisme sur les productions des groupes de travail, pourtant prévu dans le règlement intérieur, est peu respecté.

2.1.4 Organisation

France Victimes est organisée en quatre pôles d'activités : animation du réseau, formation, communication et plateforme téléphonique. Cette organisation est pertinente et lisible. Les fonctions support finances et ressources humaines sont assumées directement par le directeur général et le directeur financier.

⁹ La cotisation des membres déjà adhérents dépend du nombre de dossiers traités. Depuis 2018 elle varie entre 160 € (< 500 dossiers) et 380 € (> 3 500 dossiers). La cotisation d'un nouvel adhérent est fixée à 100 €.

Schéma n° 2 : Organigramme de l'association



Source : Données France Victimes

Mis à part les dirigeants bénévoles du conseil d'administration, l'activité de France Victimes ne mobilise pas de bénévoles. Cette situation est révélatrice de la professionnalisation de l'aide aux victimes.

2.2 Les ressources humaines

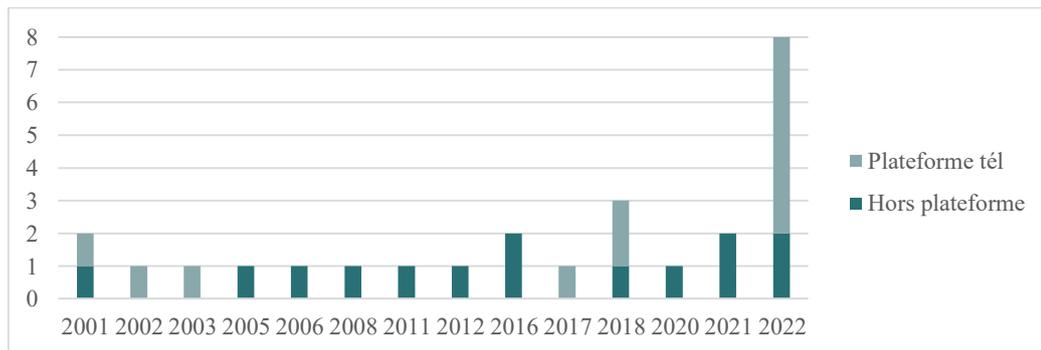
Au 31 octobre 2022, les équipes de France Victimes sont composées de 29 salariés. 10 occupent des fonctions de cadre. Neuf des dix cadres assurent l'essentiel des fonctions hors plateforme. Huit d'entre eux ont été recrutés avant 2017. Les recrutements les plus récents sont liés au fonctionnement de la plateforme téléphonique.

Tableau n° 3 : Effectifs de France Victimes

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>au 31 décembre</i>	20	21	24	25	23	25
<i>Dont cadres</i>	9	9	9	9	10	9

Source/note : Données France Victimes

La structure des ressources humaines de l'association est globalement caractérisée par la stabilité des effectifs entre 2016 et fin 2020. Les années 2021 et 2022 sont marquées par des mouvements plus importants, en particulier pour le service de formation qui a nécessité une reprise en main fin 2022 et pour la plateforme téléphonique.

Graphique n° 2 : Année de recrutement des salariés présents fin octobre 2022

Source : Données France Victimes

La plateforme téléphonique se singularise par une double dynamique de croissance des effectifs, portés de 9 à 14 entre fin 2021 et fin 2022, et d'accélération du turn-over. La durée moyenne d'emploi des écoutants ayant quitté l'association a chuté de 732 jours en 2017, à 450 en 2018/2019, et moins de 300 jours depuis 2020. **Cette évolution est préoccupante. Elle peut être le signe d'une difficulté des agents à faire face qui pourrait compromettre le fonctionnement de la plateforme.** Elle doit être prise en compte tant par France Victimes que par le ministère.

2.2.1 La gestion quotidienne

Fin 2022, 24 salariés sur 29 disposent d'un CDI. La gestion de la paye (déclaration sociale nominative, absentéisme, centralisation des paies, heures payées hors contrat) n'appelle pas d'observation particulière. Les heures supplémentaires sont limitées. Le temps de travail ne fait pas l'objet de contrôles particuliers mais les cas d'absentéisme sont dûment traités. Un seul salarié est à temps partiel (80 %).

France Victimes disposant de moins de 30 salariés, la fédération bénéficie d'un allègement de la taxe sur les salaires, appelé à disparaître rapidement en raison de la croissance de l'activité.

France Victimes a bénéficié de la mise à disposition gratuite par la SNCF d'un agent à mi-temps pour un an suite aux accidents de Brétigny et de Denguin. A l'inverse, elle a mis à disposition de l'association d'aide aux victimes des Hauts-de-Seine un de ses juristes pour quatre jours fin 2021, contre remboursement.

L'association remplit l'ensemble de ses obligations, fiscales et sociales ainsi que de conventionnement, sur les emplois considérés. L'association n'a pas fait l'objet d'un contrôle récent de l'URSSAF. La représentation du personnel est effective avec une déléguée du personnel et un comité social et économique actif qui prévoit des avantages en nature limités.

Les évolutions des effectifs et de la masse salariale paraissent contrôlées. Les effectifs progressent en raison de l'augmentation de l'activité, en particulier de la plateforme téléphonique. La masse salariale progresse en conséquence sans toutefois entraîner un dérapage du coût mensuel moyen par salarié ou du coût horaire moyen.

Tableau n° 4 : évolution de la masse salariale

<i>Masse salariale</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Masse salariale totale</i>	1 049 704	1 094 250	1 055 987	1 219 853	1 306 762	1 339 442
<i>Progression annuelle</i>		4,2%	-3,5%	15,5%	7,1%	2,5%
<i>Heures travaillées</i>	n.d.	n.d.	n.d.	40 797	43 624	41 769
<i>Salaire horaire moyen</i>	n.d.	n.d.	n.d.	30	30	32
<i>Effectifs au 31 décembre</i>	20	21	24	25	23	25
<i>ETPT*</i>	17,85	19,12	20,9	21,77	23,9	24
<i>Coût mensuel moyen d'un salarié</i>	4 901	4 769	4 210	4 669	4 556	4 651

* équivalents temps-plein travaillés, donnée tirée de la comptabilité analytique ; *en italique données sujettes à caution.*

Source : Données France Victimes

La qualité des données transmises appelle toutefois à une analyse prudente et en privilégiant les grands ordres de grandeur. Ainsi le nombre d'ETPT n'est pas comptabilisé de la même manière dans les comptes de résultats par secteur et dans la clé de répartition du dossier analytique pour les années 2020 et 2021. L'évaluation du coût mensuel moyen d'un salarié en 2018 paraît également sujette à caution. Des données relatives au nombre d'heures travaillées de 2016 à 2018 manquent, ne permettant pas d'évaluer un salaire horaire moyen.

2.2.2 Des processus de gestion des ressources humaines à refonder

Par délégation de pouvoirs, le directeur général dispose de pouvoirs étendus en matière de gestion des ressources humaines. Un règlement intérieur est en vigueur. Un livret d'accueil est mis à disposition des salariés. **Il gagnerait à être mis à jour annuellement.**

Des fiches de postes sont disponibles pour les postes ouverts à recrutement en 2021 et 2022. Par contre, les personnels précédemment en poste ne disposent pas de directives spécifiques en dehors des éléments apparaissant dans leurs contrats de travail ou les avenants successifs.

Divers documents fixent un cadre aux entretiens professionnels et d'évaluation. Mais ces entretiens ne sont pas menés régulièrement. Ceux qui ont été réalisés dans les dernières années n'ont pas fait l'objet d'un retour systématique vers les salariés concernés et sont trop peu utilisés comme outil de pilotage des ressources humaines et des compétences.

Au moins depuis 2021, l'association définit ses besoins au travers d'offres d'emploi assorties de fiches de poste. Elle assure une publicité en interne, au sein du réseau de la fédération et en externe si besoin. Le responsable de pôle a la charge d'animer le processus de recrutement et de faire passer un premier entretien. Un entretien avec le directeur général

permet de finaliser le recrutement. Pour les postes de direction, la présidente du conseil d'administration intervient dans le processus de recrutement.

L'examen des pratiques d'embauche et de fin de contrat n'a pas conduit à constater d'irrégularité mais confirme le besoin d'améliorer les processus de gestion des ressources humaines. Ce besoin a également été relevé à l'occasion de missions d'accompagnement *pro bono* par le cabinet ConvictionsRH dont a bénéficié l'association en 2022. Une réorganisation de la fonction avec recrutement d'un directeur adjoint en charge des ressources humaines, de l'administration et des projets devrait intervenir à l'horizon 2024.

Recommandation n° 4. (France Victimes) : Professionnaliser la gestion des ressources humaines avec des fiches de postes systématiques, des contrats mis à jour, des objectifs assignés à chaque personnel, des entretiens réguliers et un retour systématique après ces entretiens.

2.2.3 Un cadre spécifique en cours d'élaboration

France Victimes applique par usage la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées (convention du 15 mars 1966). Elle est courante dans le secteur associatif, en particulier médico-social ou social sans hébergement. Pour autant l'association n'a pas une activité qui relèverait de cette convention collective selon une expertise juridique demandée par l'association. Le cadre en usage ne permet pas de répondre à tous les besoins de l'association : le référentiel des postes se révèle par exemple inadapté. La problématique vaut également pour les associations locales du réseau qu'elles aient retenue la même solution que la fédération ou une solution analogue en application par usage d'une autre convention collective.

France Victimes travaille à l'élaboration d'un accord collectif propre à l'association, qui reprendrait les usages de la convention collective retenus au sein de l'association après consultation du personnel et qui exposerait un cadre spécifique adapté aux activités de la fédération. Ce chantier paraît très ambitieux et il conviendrait de s'assurer préalablement de l'intérêt de la démarche pour un collectif d'associations plus large que le seul réseau France Victimes.

2.3 Les comptes

France Victimes tient des comptes, certifiés et déposés. Les données financières sont élaborées par la gouvernance prévue et régulièrement diffusées. Les comptes de l'association font l'objet d'un rapport annuel par un commissaire aux comptes. Celui-ci les a approuvés sans réserve sur la période de contrôle. La situation financière de l'association est globalement satisfaisante. Elle appelle les principaux constats suivants :

2.3.1 Le compte de résultat

2.3.1.1 Equilibres financiers

- **Les résultats financiers**

Hormis en 2021, le résultat est positif. Il évolue entre 0 et 4 % des produits d'exploitation (entre 0 et 12 % des fonds propres) ce qui est de nature à assurer la pérennité de l'association. Son évolution résulte directement de l'évolution de l'activité décrite dans l'évolution des produits.

Tableau n° 5 : Produits et charges d'exploitation

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total des produits d'exploitation	1 576 455	1 782 750	1 774 030	1 924 676	1 934 485	1 936 103
<i>Cotisations</i>	32 801	32 092	33 800	39 380	39 360	39 090
<i>Ventes de prestations de service*</i>	235 555	291 573	350 456	369 310	894 674	693 709
<i>Concours publics et subventions d'exploitation*</i>	1 286 980	1 433 699	1 370 363	1 402 175	957 063	1 130 792
<i>Autres produits d'exploitation</i>	21 119	25 386	19 411	113 811	43 388	72 512
Total des charges d'exploitation	1 662 702	1 791 311	1 695 892	1 856 651	1 839 715	1 952 244
<i>Salaires et traitements</i>	660 070	704 151	659 521	767 290	838 405	875 383
<i>Charges sociales</i>	339 010	343 900	342 468	384 428	389 338	386 904
<i>Impôts, taxes et assimilé</i>	56 611	52 227	59 911	73 902	84 714	82 793
<i>Achats et charges externes</i>	466 205	574 772	527 575	548 202	459 953	527 994
<i>Dotations</i>	88 389	107 384	78 326	66 774	51 506	75 757
<i>Autres charges</i>	52 417	8 877	28 091	16 055	15 799	3 413
Résultat d'exploitation	-86 247	-8 561	78 138	68 025	94 770	-16 141
Excédent ou déficit	6 087	9 915	78 742	6 170	77 348	-35 635

* à compter de 2020, la mise en œuvre du numéro 1160006 est comptabilisée comme prestation de service dans le cadre du marché public. Auparavant, cette mise en œuvre était financée par une subvention d'exploitation.

Source : Données France Victimes

Le calcul des soldes intermédiaires de gestion n'est pas pertinent en raison de deux contraintes d'écriture comptable. D'une part, les activités menées au profit de tiers (sous la forme d'un dispositif d'écoute avec orientation pour les victimes et/ou d'un accompagnement pour organiser l'aide aux victimes) sont comptabilisées pour partie en vente de prestations (c'est-à-dire dans la production) et pour partie en subventions d'exploitation (hors production). D'autre part et pour la même raison, les produits relatifs à l'exploitation du 116 006 sont comptabilisés en production à partir de 2020 (marché public) et hors production auparavant (subvention). Une analyse par activité serait nécessaire, ce dont ne dispose pas l'association.

- **Les charges**

Les charges d'exploitation sont passées de 1,66 à 1,95 M€ entre 2016 et 2021, soit une hausse de 17 %. Les principaux postes en 2021 sont les achats et charges externes (27 %) et la masse salariale (69 %, évaluée comme la somme des salaires et traitements 45 %, des charges sociales 20 %, et de la majeure partie des impôts, taxes et versements¹⁰ 4 %). La hausse globale résulte en premier lieu de l'augmentation de la masse salariale de 27 %. Elle est d'abord portée par l'augmentation du nombre d'heures travaillées en lien avec le développement de l'activité de l'association. Le coût moyen par salarié n'évolue pas de manière significative.

Les achats et charges externes ont fortement progressé en 2017 (+ 23 % par rapport à 2016) puis fluctué (entre -16 % et + 15 %) ; leur progression globale sur la période reste globalement maîtrisée (+13 %, de 466 205 € à 527 994 €). Le niveau maximal est atteint en 2019 avec 548 202 € en partie en raison des coûts d'organisation d'une conférence Victim Support Europe (association européenne regroupant les acteurs de l'aide aux victimes). Cette dépense spécifique est en partie contrebalancée par un produit de 57 643 € en transferts de charges, constitué des frais d'inscription perçus. Le même mécanisme a été appliqué pour la refacturation de frais d'assemblée générale ou pour les 30 ans de la fédération en 2016. D'autres charges font l'objet de transferts de charge récurrents comme les tickets restaurants pour 10 à 15 k€/an et une partie des frais généraux (3 à 10 k€/an), ou la formation (15 k€ en 2019, correspondant à des frais de formation en anglais, bénéficiant d'une subvention de l'opérateur de compétences santé). Depuis 2020 et la crise sanitaire, les transferts de charges liés aux indemnités journalières de sécurité sociale représentent également des montants significatifs. Corrigées des transferts de charges, le poste des achats et charges externes présentent la même dynamique qu'avant correction. Elles augmentent de 13 % entre 2016 et 2021 pour s'établir à 501 891 €. Le poste spécifique des achats est examiné plus en détail (cf. infra).

Les dotations aux amortissements représentent entre 2 et 5 % des charges d'exploitation. Elles sont en baisse sur la période, passant de 77 425 € à 50 757 €. Elles n'appellent pas de remarque. Les dotations aux provisions pour risque représentent au maximum 3 % des charges d'exploitation. Elles fluctuent fortement et n'appellent pas non plus d'observation.

Les charges financières sont significatives (21 802 € en 2021) ; elles résultent de l'investissement de l'association dans l'achat de ses locaux. Cet achat a mobilisé un emprunt de 1 510 000 M€ le 5 novembre 2014. Au 5 avril 2023, le capital restant dû s'élève à 731 995 €. Cet emprunt à taux fixe, initialement fixé à 2,8 %, a fait l'objet d'une renégociation en 2017 pour être fixé à 2,35 %.

- **Les produits**

Le total des produits d'exploitation a cru de 23 % entre 2016 et 2021 pour atteindre 1,94 M€. La part des ressources publiques oscille entre 63 et 71 % des ressources de l'association. Ces ressources sont principalement constituées du soutien du ministère de la justice sur subvention (694 000 € en 2021) et sur marché public pour le 1160006 (395 488 € en 2021), de concours publics hors événements exceptionnels (140 000 € en 2021) et des concours publics liés à des événements exceptionnels (Irma, V13 ; 1 842 € en 2021) mis en œuvre le cas échéant sous forme de fonds dédiés.

¹⁰ La taxe sur les salaires et la participation formation professionnelle comptent pour 88 à 93 % de cette rubrique.

Tableau n° 6 : Répartition des principaux produits d'exploitation

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ventes de prestations de service	235 555	291 573	350 456	369 310	894 674	693 709
-dont prestations (accompagnement)	62 140	78 600	132 440	147 900	381 150	129 670
-dont formations	173 415	212 973	207 355	221 380	132 669	151 345
-dont marché public du numéro 116 006	*	*	*	*	371 482	395 488
Concours publics et subventions d'exploitation	1 286 980	1 433 699	1 370 363	1 402 175	957 063	1 130 792
-dont subvention générale du Min. Justice	950 000	949 166	930 240	970 566	657 000	694 000
-dont concours publics sur événements (IRMA, V13...)	63 327	169 840	103 280	109 909	88	1 842
-dont autres concours publics	75 000	115 000	120 000	93 000	120 000	140 000
-dont subventions (accompagnement)**	198 653	199 693	216 842	228 700	154 975	174 950
-dont subventions de tiers privés pour Mémo de vie	0	0	0	0	25 000	120 000

* à compter de 2020, la mise en œuvre du numéro 1160006 est comptabilisée comme prestation de service dans le cadre du marché public. Auparavant, cette mise en œuvre était financée par une subvention d'exploitation.

** Service d'accompagnement envers des personnes morales recherchant des solutions d'aide aux victimes. France Victimes propose un accès à la plateforme téléphonique (éventuellement par le biais d'un numéro dédié) et/ou une saisine directe de la fédération qui mobilise son association locale.

Source : Données France Victimes

Les concours publics et subventions d'exploitation constituent la majorité des ressources de l'association, bien que leur part relative soit en décroissance. Ils passent de 1 286 980 € en 2016 (82 % des produits d'exploitation) à 1 130 792 € en 2021 (58 % des produits d'exploitation).

Ces produits sont principalement constitués par :

- la subvention générale du ministère de la justice pour l'animation du réseau des associations locales d'aide aux victimes par la fédération France Victimes. A cette subvention générale était associée jusqu'à 2019 la subvention pour le 116 006. La somme de ces produits représente le soutien du ministère de la justice à France Victimes hors événement exceptionnel. Il a cru de 15 % entre 2016 et 2021, passant de 950 000 € à 1 089 488 € ; la subvention principale dédiée au soutien de la fédération est passé de 600 000 € à 694 000 € entre 2019 et 2021 ;
- les autres concours publics hors événements exceptionnels restent limités malgré une forte croissance (+ 87 %, passant de 75 000 à 140 000 €) avec un élargissement progressif des départements ministériels concernés (de quatre à six dont trois soutenant l'association sur une base pérenne : affaires étrangères, Premier ministre et agriculture) ;
- les concours liés à des événements sont par nature très variables avec des subventions ponctuelles (ou répétées sur deux ans dans le cas de l'ouragan IRMA) et des utilisations pouvant être étalées sur plus long terme, en recourant à un fonds dédié (cas du concours versés après les attentats du 13 novembre / V13) ;
- les subventions d'exploitation qui résultent d'activités d'accompagnement au profit de tiers encadrées par des conventions diminuent (- 12 % en volume ; de 13 % à 9 % des

produits d'exploitation); elles sont marquées par une variabilité interannuelle significative (en partenaires et en montant de ressources).

- enfin et depuis 2020, France Victimes a réussi à mobiliser des subventions d'exploitation spécifiques pour le développement de l'outil Memo de vie : 100 000 € de la fondation Facebook et 45 000 € de la fondation Make.org.

Les ventes et prestations de services progressent très fortement sur la période (+ 194 %), passant de 235 555 € à 693 709 €. En 2021, elles ont représenté 36 % des produits d'exploitation. Elles sont principalement composées de trois activités dont les dynamiques sont très différentes :

- depuis 2020, la facturation du numéro public 116 006 (pour 395 488 € en 2021) qui faisait auparavant l'objet d'une subvention d'exploitation d'un montant comparable.
- la formation dont le niveau a fortement chuté avec le Covid, passant de 221 380 € en 2019 à 132 669 € en 2020 (- 40 %). La situation a perduré en 2020 (151 345 € facturé). Le redressement de l'activité de formation constitue une priorité pour l'association (cf. supra) ;
- les prestations de services d'accompagnement : MAIF pour l'essentiel (passant de 78 600 € en 2016 à 129 670 € en 2021), SNCF ponctuellement et CIASE en 2020 pour 201 000 €. Hors effet exceptionnel de la CIASE en 2020, cette ressource a progressé de 108 % sur la période ; elle doit être rapprochée des subventions d'exploitation reçues pour des activités comparables d'accompagnement.

2.3.1.2 La comptabilisation et le traitement fiscal des activités d'accompagnement

L'association intervient au profit de tiers en assurant des prestations de service d'accompagnement pour l'aide aux victimes. Elle leur offre un accès à la plateforme d'écoute téléphonique (éventuellement par le biais d'un numéro dédié, pour un service identique à celui assuré pour le 116 006) et/ou une saisine directe de la fédération qui mobilise l'association locale idoine. Cette activité est la contrepartie d'un financement fourni par le tiers. Certains sont comptabilisés comme des prestations de services, d'autres comme des subventions d'exploitation.

Or l'association dispose d'un rescrit fiscal, du 29 octobre 2021 qui précise que :

- Les activités d'accompagnement des politiques publiques au travers de l'animation du réseau d'associations locales sont non concurrentielles et partant non lucratives (elles sont principalement financées par la subvention générale du ministère de la justice).
- Les activités d'accompagnement de victimes lors d'événements collectifs sont également non concurrentielles et partant non lucratives (elles sont également financées sur concours publics).
- La tenue de la plateforme téléphonique, attribuée après appel d'offres du ministère de la justice, est également non concurrentielle et partant non lucrative (elle est financée par un marché public comptabilisé en prestation de service).
- La formation professionnelle est concurrentielle mais non lucrative ; produit et public sont différenciés, le prix inférieur à ceux du secteur privé et publicité minimale (elle est financée par les droits d'inscription).

- Le service d'accompagnement formalisé par des conventions nationales avec des personnes morales est à la fois concurrentiel et lucratif, et de ce fait soumis à l'impôt, avec le bénéfice d'une franchise parce que l'activité est accessoire

Il résulte notamment de ce rescrit fiscal que les prestations d'accompagnement de tiers ne devraient pas être comptabilisés en subvention d'exploitation. Cette règle n'est pas, à ce jour, mise en œuvre par l'association qui explore une autre piste d'enregistrement des produits correspondants. Cette solution consiste en une analyse fine du caractère lucratif de chaque activité menée pour un tiers, afin de maintenir une partie de ces ressources en subvention d'exploitation. Les termes du rescrit sont pourtant explicites et simples : « concernant le **service d'accompagnement** envers des personnes morales, (...) **cette activité est lucrative** »¹¹. Cette qualification s'impose à l'association et l'option de comptabilisation en prestation de service en découle ce qui rend inutile une analyse fine par convention.

L'association ne partage pas cette analyse et défend l'idée que certaines prestations d'accompagnement ne relèveraient pas du champ lucratif et qu'elles doivent donc continuer à être inscrites comme des subventions d'exploitation. Elle fonde sa position sur une analyse de la spécificité de ses interventions qui dépassent la simple aide psychologique, s'adressent aux victimes entendues au sens large, pour un prix en deçà du « marché » de l'aide psychologique et sans publicité. Elle s'oppose en conséquence à la comptabilisation des activités d'accompagnement en prestations de service, le libellé comptable pouvant constituer un indice de traitement fiscal défavorable à l'association avec l'application des impôts commerciaux si l'activité est considérée comme vente de prestations (sans pour autant être déterminant). La Cour note à cet égard que l'association enregistre déjà des produits d'accompagnement en prestation de service pour un montant supérieur au seuil permettant de bénéficier d'une franchise des impôts commerciaux (fixé à 72 432 € en 2021).

L'association a indiqué qu'elle envisageait de saisir à nouveau le service juridique de la fiscalité sur ce sujet.

Dans cette attente, les termes du rescrit fiscal de 2021 doivent être respectés.

Recommandation n° 5. (France Victimes) : Comptabiliser les produits tirés des conventions d'accompagnement passées avec des tiers en vente de prestations de services en application du rescrit fiscal.

2.3.1.3 L'équilibre des ressources selon leur origine

La répartition des produits entre subventions publiques, marché public (pour le 116 006) et ressources provenant de tiers en contrepartie d'un service d'accompagnement ou pour financer un projet spécifique de l'association (Mémo de vie) paraît refléter de manière équilibrée le modèle d'activité que cherche à développer l'association : celle-ci se positionne comme un intermédiaire généraliste et universel pour l'accompagnement des victimes, dans

¹¹ Souligné dans le rescrit par le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal.

toute leur diversité, s'appuyant sur un réseau d'associations locales qui constituent les rouages de terrain de la politique publique d'accompagnement des victimes dans les processus judiciaires.

Le poids prépondérant (31 à 36 % des produits d'exploitation depuis 2019) de la subvention du ministère de la justice reste maîtrisé et justifié au regard du rôle assigné à France Victimes pour structurer et animer le réseau des associations locales d'aide aux victimes. La mobilisation d'autres concours publics, au-delà de ceux du ministère de la justice, pour l'action générale de la fédération représente un enjeu majeur pour l'équilibre financier de l'association et la pérennité de son positionnement généraliste et universaliste. La mobilisation de subventions d'exploitation sur des projets ou sur des événements ponctuels est de nature à renforcer la confiance des partenaires dans la capacité de gestion de la fédération. Elle impose de renforcer la capacité de l'association à rendre des comptes sur ses différentes activités, ce qui doit guider une révision rapide de la comptabilité analytique (cf. infra). Elle devra en particulier rendre plus transparente la distinction entre ses coûts de structure ou d'animation du réseau et des coûts liés à la réalisation de projets ou de prestations spécifiques.

France Victimes fait toutefois valoir que le financement public de l'aide aux victimes est insuffisant non seulement pour l'association mais aussi globalement pour le réseau en s'appuyant sur un comparatif des financements publics en Europe établi par la coordination des associations nationales, *Victim Support Europe*, sur lequel la Cour ne peut se prononcer. Elle considère qu'avec le niveau de financement actuel, il existe un risque sur la qualité de la prise en charge des victimes et sur la capacité du réseau à mettre en œuvre les mesures sollicitées par le ministère de la justice (évaluations personnalisées des victimes ou téléphone grave danger).

S'agissant de sa situation propre, France Victimes pointe des difficultés de contractualisation de la subvention annuelle versée par le ministère de la justice. Depuis 2106, la demande de subvention annuelle est présentée en juillet par l'association, validée fin octobre / début novembre par le ministère, avec un paiement intervenant entre fin novembre et début décembre pour l'année concernée par la subvention. Ce fonctionnement est effectivement déficient ; il ne favorise pas une gestion pro-active de l'activité de l'association. L'association et le ministère doivent conjointement réviser la procédure de préparation et de contractualisation de la subvention annuelle. Le calendrier actuel n'est pas acceptable. France Victimes, de son côté, doit faire le nécessaire pour présenter dès la fin de l'année n une demande de subvention pour l'année n+1.

Par ailleurs, France Victimes n'a pas bénéficié de ressources financières liées aux dons, issues du mécénat ou de la générosité du public. Cette situation paraît paradoxale au regard de l'intérêt social de l'accompagnement des victimes. De plus les dons réalisés au profit de l'association ouvrent droit à une réduction d'impôt, ce qui a été explicitement exposé par le rescrit fiscal. Pour s'inscrire dans une logique de diversification de ses ressources et d'autonomisation de son action, France Victimes gagnerait donc à solliciter des dons, legs et donations.

L'association est réservée sur cette diversification, pointant des risques qu'elle qualifie de déontologiques si l'activité d'aide aux victimes devait ne plus être financée exclusivement par des ressources publiques. Celles-ci restent essentielles au financement de l'association, que ce soit au travers de la subvention à l'animation du réseau ou du marché public pour la plateforme d'écoute. Par contre, l'association a montré qu'elle pouvait mobiliser des ressources tirées du mécénat pour développer un projet propre comme Mémo de vie. C'est cette voie

qu'elle pourrait explorer et développer pour compléter ses ressources, par des financements diversifiés et dédiés, le cas échéant, à des projets de développements identifiés.

Recommandation n° 6. (France Victimes) : Accroître les ressources tirées du mécénat et de la générosité du public, notamment pour financer des projets de développement.

2.3.2 Le bilan

À l'actif, le patrimoine net de l'association est constitué à 90 % des locaux qu'elle occupe et a acquis en 2014. La pertinence de cet achat est sujette à discussion au regard des missions de l'association et de l'évolution de ses effectifs. Le niveau d'investissement est satisfaisant : cette attention à maintenir le patrimoine de l'association fonctionnel sans dépense inutile vaut également pour le mobilier. Les matériels informatiques amortis mais fonctionnels sont utilisés ce qui est un gage de l'absence de surinvestissements inutiles.

Les créances clients progressent plus rapidement que le total de l'actif circulant. Cela illustre la difficulté générale pour l'association de recevoir ses financements au moment opportun, en particulier ses financements publics. Les subventions à recevoir oscillent entre 61 038 € et 87 966 € depuis 2017.

Au passif, les fonds propres de l'association sont exclusivement constitués de réserves pour projet et du report à nouveau. L'association ne dispose pas de fonds propres statutaires ou complémentaires, avec ou sans droit de reprise. L'association dispose de quatre réserves dont le traitement gagnerait à être révisé, en les mettant à jour régulièrement. Le cas échéant, il s'agira de supprimer celles devenues inutiles et en créer des réserves ponctuelles spécifiques propres aux projets de l'association comme pour les nouveaux développements de l'outil informatique IPG précité. Le commissaire aux comptes de l'association a fait une recommandation en ce sens, insistant sur la réduction de la souplesse d'utilisation des réserves.

L'indépendance financière de l'association est grevée par la dette contractée pour l'achat de ses locaux sans que l'association puisse être considérée comme sous-capitalisée. Les provisions pour risques et charges sont contenues et ne présentant pas de risque financier majeur ; le commissaire aux comptes recommande la reprise progressive de certaines de ces provisions. Les dettes fournisseurs progressent (délai moyen de paiement passant de 45 à 57 jours) ce qui doit appeler à un suivi vigilant.

La solvabilité de l'association tant à court terme qu'à moyen terme ne présente pas de risque majeur mais l'évolution est défavorable. Le fonds de roulement, en diminution, reste positif. Le besoin en fonds de roulement est négatif sur la période sous revue. Ainsi, malgré les délais d'encaissement des créances et subventions, ainsi qu'une réduction de sa trésorerie (passée de 212 jours fin 2018 à 138 jours fin 2021), l'association dispose des ressources financières suffisantes pour payer ses fournisseurs dans les délais prescrits. Dans le même temps, elle doit obtenir le paiement de ses clients dans les délais légaux.

2.3.3 La comptabilité analytique et la sectorisation des activités

La comptabilité par activité doit permettre de retracer de manière fiable chacune des activités de l'association. Il s'agit d'un outil de pilotage d'autant plus pertinent que les activités de l'association sont bien distinctes (plateforme téléphonique, formation, animation du réseau) et qu'elles s'appuient sur des moyens partagés (locaux, administration mais aussi communication).

L'association gagnerait à établir une procédure expliquant comment sa comptabilité analytique est construite et pour répondre à quel besoin. La comptabilité analytique actuellement mise en place doit être améliorée, à la fois simplifiée et donnant une image plus sincère des activités de l'association. La nomenclature doit être mieux articulée avec les activités et l'organisation de premier niveau de l'association (formation en et hors réseau, plateforme téléphonique, actions de communication). Les coûts de structure ou frais de siège pourraient être constatés spécifiquement. Des niveaux de détails incohérents ou inutiles peuvent être révisés et abandonnés.

La répartition des quotités de travail des personnels en fonction des catégories de la comptabilité analytique n'est pas robuste. Elle résulte de la reproduction de situations antérieures, adaptées à la marge. Elle devrait s'appuyer sur la fiche de poste des agents et faire l'objet d'une révision ou d'un ajustement annuel explicite impliquant l'agent sur la base de données factuelles lorsque c'est possible.

Enfin, la structure de la comptabilité analytique par activité doit tirer les conséquences de la sectorisation des activités permises par le rescrit fiscal précité produit en 2021. Selon les termes de ce rescrit, France Victimes, dont l'activité est majoritairement non-lucrative, bénéficie de la possibilité de sectoriser son activité lucrative et concurrentielle, c'est-à-dire le service d'accompagnement de tiers, formalisé par des conventions ou contrats de prestation. La comptabilité par activité actuelle ne présente pas d'incompatibilité avec les conclusions du rescrit fiscal. Mais elle ne permet pas d'analyser l'activité de l'association en tirant parti des distinctions en cinq catégories qu'il opère.

2.4 Les achats et le contrôle interne

2.4.1 Les achats

La gestion de l'immobilier au quotidien n'appelle pas de remarque particulière. Celle des immobilisations peut être améliorée, notamment par un suivi systématique des immobilisations physiques et la mise au rebus plus rapide des matériels informatiques amortis, obsolètes et non utilisés.

Concernant les achats, des efforts doivent être entrepris pour que leur conduite soit irréprochable. L'association est théoriquement soumise au code de la commande publique (dispositions de l'article L2100-2) ; mais les marchés qu'elle passe sont tous en-deçà des seuils d'application. Actuellement, France victime ne dispose pas ni d'un guide de procédure, ni de pratiques formalisées (par exemple un cahier des charges pour exprimer les besoins), ni de contrôles documentés pour la réalisation des achats. Pour autant, les cas échantillonnés ont

permis de constater une bonne attention à l'exécution des contrats, calibrés correctement au regard des besoins de l'association. Seul le cas de la communication interroge avec un contrat d'accompagnement de 6 000 €/mois conclus en septembre 2019. Ce contrat ne paraît pas soutenable au regard des moyens dont dispose l'association. Il y a été mis fin en par courrier du 26 juillet 2022. Il importe donc de formaliser les bonnes pratiques de conduite des achats (expression des besoins, étude de soutenabilité, effort de sélection des offres).

Recommandation n° 7. (France Victimes) : Formaliser une procédure de passation des achats incluant une expression du besoin, et les conditions d'une mise en concurrence effective.

Les principaux postes d'achats sont les honoraires (35 %), les déplacements (20 %) puis l'entretien général et les frais divers (17 %), les saisines d'associations locales (13 %), la téléphonie (7 %) et les charges de copropriété (6 %). L'évolution des frais d'entretien et divers ainsi que celle des frais de téléphonie sont contenues (respectivement + 6,5 et + 7 %) tandis que les charges de copropriété ont explosé (+65 %). Les frais de déplacements représentaient entre 24 et 27 % des achats avant la pandémie ; ils ont chuté en 2020 et 2021. Les saisines d'associations locales illustrent le fonctionnement du réseau et le rôle d'intermédiaire joué par la fédération. L'activité a connu une forte hausse avant l'épidémie de covid et n'a pas encore retrouvé la dynamique antérieure.

Le poste d'achat qui doit mobiliser l'attention de France Victimes est celui des honoraires. Le poste des honoraires a progressé de 67 % sur la période masquant des situations disparates : stabilité des honoraires « comptabilité », diminution des honoraires « informatique », hausse contenue des honoraires « paies » et « supervision ». L'élément le plus sensible est la hausse des honoraires « communication » à compter de 2020 (+ 144 % sur la période). Cette hausse peut s'expliquer par la nécessité de compenser la baisse des déplacements et interventions en 2020 et 2021

2.4.2 Le contrôle interne

Des bases encourageantes existent pour construire un environnement de contrôle sain. L'association fait preuve d'un fort engagement en faveur de l'intégrité et dispose d'un code déontologique ; elle cherche à former et fidéliser des collaborateurs compétents qui se conforment à la mission de l'association.

L'évaluation des risques est équivoque. L'association n'a pas d'approche globale. Mais elle a réalisé un document unique de l'évaluation des risques professionnels (DUERP), adopté en octobre 2021. Le principal risque est associé aux ressources humaines, en particulier en matière de risques psycho-sociaux ; le taux de mobilité au sein de la plateforme pourrait être un indice de leur concrétisation. La mise en œuvre des moyens de prévention préconisés n'est pas suivie. Les changements pouvant impacter ce risque ne sont pas décrits, pas même l'augmentation prévisible de l'activité de la plateforme.

L'activité des écoutants de la plateforme est soumise à une supervision par une psychologue qui peut alerter sur certains risques tout en respectant son devoir de confidentialité. Les activités d'animation du réseau et de la communication ne font pas l'objet d'une réflexion

spécifique en matière de contrôle interne. Les formations font l'objet d'une certification portée par la fédération, qui devrait favoriser un bon contrôle des risques.

L'association n'a pas de dispositif de contrôle interne comptable et financier : règles d'engagement et de paiement de la dépense, définition des principaux processus (achats, immobilisations, charges de personnel, recrutement). Quelques règles procédurales de dépense sont définies (missions, remboursement de notes de frais) avec un niveau de détail approprié. Les risques relatifs à la protection des données personnelles ou à la sécurité sont bien traités.

In fine, le contrôle interne n'est pas encore développé au sein de l'association. Dans un contexte de croissance, elle devra apprendre à piloter ses risques, en adaptant ses procédures aux enjeux.

2.5 La communication

La communication complétait initialement une activité de centre de ressources documentaires, abandonnée sur décision du conseil d'administration. La communication s'est longtemps concentrée sur la simple publication d'informations sur le site internet, puis sur les réseaux sociaux. La communication de l'association a été mise en œuvre comme un simple vecteur de mise à disposition de contenus informatifs vers le réseau ou l'extérieur, sans démarche active pour toucher un public spécifique ou stratégie d'ensemble de l'association.

Dans un double mouvement pour s'émanciper du ministère de la justice et pour être plus accessible aux victimes, la stratégie de communication de France Victimes a évolué. L'apparition de la recherche de notoriété pour l'association, en complément de l'action du ministère de la justice, est un peu antérieure à la dénomination France Victimes ; ce changement de dénomination contribue d'ailleurs à la notoriété du réseau. Malgré l'absence d'une feuille de route avalisée par le conseil d'administration, la stratégie peut être décrite comme visant à toucher les personnes victimes là où elles sont, dans une démarche multimédia et pro-active, et à les toucher par l'intermédiaire de partenaires, dans le cadre de conventions sans contreparties financières (par exemple avec la Licra, France Handicap ou cybermalveillance.gouv.fr).

Par ce choix de communication, l'association cherche à être connue des victimes, au niveau national comme au niveau local. Il pourrait en découler les éléments structurant d'une feuille de route. Un objectif : « *qu'aucune victime ne se retrouve démunie et sans savoir vers qui se tourner pour être accompagnée* » ; une vision : « *France Victimes et son réseau sont les interlocuteurs réflexes des victimes* ».

Bien que ce type d'éléments structurants soient spontanément exprimés au sein de l'association, et que l'association fasse valoir des échanges nourris en conférence des présidents du réseau fin 2018 puis en assemblée générale en 2019, aucune approche globale de la communication n'a été avalisée et mise en œuvre. Cela signifie qu'il n'existe pas de budget communication a priori. Une base récurrente est financée (l'équipe, des supports, une agence d'influence entre 2019 et 2022, le site internet, les réseaux sociaux). Chaque action de communication supplémentaire est décidée au cas par cas, adossée à un projet opérationnel qui apporte le financement.

La communication événementielle se concentre autour des rencontres récurrentes du réseau (assises, assemblées générales, anniversaires de France Victimes, journées des présidents des associations du réseau, journée européenne des victimes).

La communication vers le réseau passe par une lettre d'information numérique réalisée en interne. Cette lettre mensuelle est également disponible sur abonnement pour le grand public.

La communication institutionnelle et les relations publiques sont portées depuis 2017 par un membre du conseil d'administration qui remplit de fait une fonction de porte-parole. La communication presse est du ressort de la responsable communication, agissant comme attachée presse du directeur et de la présidente du conseil d'administration. L'élaboration de plaidoyer, notamment à l'occasion des élections (2012, 2017), a mobilisé les équipes de l'association et ses instances plus largement.

Une boutique en ligne a été ouverte en 2021 sans coût pour le réseau, en réponse à une demande du réseau pour des goodies et supports de communication, associée à une initiative privée. Très peu de commandes sont constatées. Cette boutique bénéficie d'un effort de promotion limité (lors des assemblées générales et des assises).

L'association a fait preuve d'un activisme certain qu'elle dit avoir été efficace en matière de communication institutionnelle, notamment sur les enjeux d'alerte enlèvement européenne et de préparation d'une révision de la directive européenne de 2012 sur le droit des victimes.

Enfin, l'association organise un prix France Victimes tous les deux ans à l'occasion de ses assises. L'objectif est d'encourager et de soutenir les associations locales pour qu'elles se rendre compte et valorisent leurs actions innovantes. Les candidatures pour le prix sont ouvertes à toutes les associations locales. Le jury de sélection comprend une victime, un représentant de la puissance publique (le plus souvent de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes) et des membres de la fédération. Le prix n'est pas doté mais permet une publicité au sein du réseau et contribuer effectivement au partage de connaissance. Le nombre moyen de candidats est de 5 à 6 ; un grand prix et un prix coup de cœur sont décernés¹².

Cet ensemble de pratiques est économe des moyens de l'association et permet de profiter de la mise en lumière d'un dispositif pour y associer France Victimes et son réseau. Mais elle est limitée aux opportunités propres à chaque dispositif ou partenaire. Les actions qui ne sont pas mises en lumière par des tiers ne bénéficient pas d'une communication. C'est le cas pour les services aux associations locales, le projet Mémo de vie, mais également le 116 006 pour lequel la dernière communication par le ministère de la justice remonte à la journée européenne des victimes du 22 février 2019.

L'absence d'une feuille de route coordonnée, dotée de moyens et d'objectifs ciblés, est d'autant plus regrettable que France Victimes bénéficie d'a priori favorables. Les retombées presse débouchent régulièrement sur des contacts et demandes de partenariat, en

¹² En 2019, le grand prix à un projet d'exposition Portraits de femmes « Sortir du silence » par l'association CIDFF-France Victimes 55 ; le prix coup de cœur à un projet de médiation canine dans le cadre de procédure judiciaire par l'association ALAVI-France Victimes 46. En 2021, le grand prix a été remis à France Victimes 31 pour un protocole « dispositif vigilance violences » qui permet une protection des victimes de violences conjugales dans le parcours d'exécution de peine de l'auteur ; le prix coup de cœur à ADAVI Nouvelle Calédonie pour la création d'un bureau d'aide aux victimes suivant les audiences foraines.

communication ou mécénat. Un clip vidéo de 27 secondes sur le 116 006¹³ a par exemple été réalisé en 2019 pour un coût de 25 k€ financé par le ministère de la justice. Il a ensuite bénéficié de créneaux gratuits de diffusion par les chaînes de télévision. L'expographie « Mots et Maux de femmes »¹⁴ ou le film « Je verrai toujours vos visages » de Jeanne Herry sur la justice restaurative, dont la préparation a mobilisé France Victimes, illustrent également le type de sollicitations reçues par l'association pour des expositions, films, documentaires ou chansons. Pour des projets en construction, France Victimes peut apporter une contribution et/ou une caution. Pour des projets aboutis, l'association peut en faire la promotion dans le réseau.

France Victimes fait valoir que l'assemblée générale de juin 2023 a permis de valider une nouvelle structuration de l'action de communication. Un seul porte-parole est désormais en poste, une visioconférence avec l'agence de communication a lieu tous les 15 jours, le groupe communication se réunit toutes les trois semaines. Deux messages clés sont choisis comme ambition pour l'aide aux victimes : « unies et indivisibles » et « faire la différence dans l'indifférence ». Ces efforts sont louables et constituent des éléments importants, mais néanmoins insuffisants et qui doivent être structurés sous forme d'une véritable feuille de route à l'image de ce qui a été fait pour la formation, pour que la stratégie de communication de l'association puisse être pilotée efficacement.

Recommandation n° 8. (France Victimes) : Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication dotée de moyens dédiés et d'objectifs spécifiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fédération France Victimes fonde son action sur des principes explicites et des instances constituées de membres du réseau des associations locales d'aide aux victimes qu'anime la fédération. Mais l'action de la fédération est fragilisée par le défaut de déclinaison des principes fondateurs, d'une part, en une feuille de route pour la fédération et, d'autre part, en contributions publiques à même de faire évoluer la doctrine publique d'aide aux victimes et de peser dans le débat public.

La professionnalisation des intervenants métiers (psychologie, droit, action sociale) doit s'accompagner d'une professionnalisation aussi poussée des processus supports par exemple pour la gestion des ressources humaines. Elle sera nécessaire à un pilotage efficient des objectifs – à mieux décliner du projet associatif – et des ressources – à diversifier plus encore en mettant à profit une situation fiscale clarifiée.

La communication est encore trop peu structurée. L'association bénéficie pourtant d'un environnement favorable, en particulier dans une logique de partenariats ou comme bénéficiaire de soutiens tiers (fondations d'entreprise, mécènes, artistes...). Il est nécessaire qu'elle précise ses objectifs, moyens et ressources.

¹³ <https://www.youtube.com/watch?v=f5B-wCJUTvY>

¹⁴ <http://mots-et-maux-de-femmes.com/>

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire.....	46
Annexe n° 2.	La notion de victime.....	47
Annexe n° 3.	La plateforme téléphonique.....	50
Annexe n° 4.	Mémo de vie.....	53

Annexe n° 1. Glossaire

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
<i>AAV</i>	Association d'aide aux victimes
<i>AFVT</i>	Association française des victimes de terrorisme
<i>BAR</i>	Bracelet anti rapprochement
<i>BAV</i>	Bureau d'aide aux victimes
<i>CASSIOPEE</i>	Chaine applicative supportant le système d'information oriente procédure pénale et enfants
<i>CCN</i>	Convention collective nationale
<i>CDAD</i>	Centre départemental d'accès au droit
<i>CIASE</i>	Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église
<i>CIPDR</i>	Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation
<i>CN2R</i>	Centre national de ressources et de résilience
<i>CUMP</i>	Cellule d'urgence médico-psychologique
<i>DIAV / CIAV</i>	Déléguée / Cellule interministérielle à l'aide aux victimes
<i>EVVI</i>	Dispositif d'évaluation personnalisée des victimes
<i>FENVAC</i>	Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs
<i>FGTI</i>	Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions
<i>FV</i>	Association France Victimes
<i>INAVEM</i>	Institut national d'aide aux victimes et de médiation (ancien nom de FV)
<i>MDPAAD</i>	Magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit
<i>SADJAV</i>	Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes
<i>TGD</i>	Téléphone grand danger
<i>VSE</i>	Victim Support Europe

Annexe n° 2. La notion de victime

Une acceptation large, initialement en lien avec une infraction pénale

On entend par "victimes" des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un Etat Membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir.

Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, Nations-Unies, résolution A/RES/40/34, 1985.

Aux fins de la présente directive, on entend par « victime », toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou émotionnelle ou une perte matérielle, qui a été directement causé par une infraction pénale (...).

Directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

Une extension récente au-delà des infractions pénales.

L'aide aux victimes, politique publique encore récente, a émergé en France au début des années 80. C'est une politique particulièrement sensible à l'évolution de la société. Depuis 2000, *l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale*¹⁵.

Les attentats du début des années 2010 ont amené à opérer une distinction plus claire entre aide aux victimes et représentation des victimes. La Cour¹⁶ avait noté la compétition existante entre les associations d'aide aux victimes et les associations de victimes. Ces dernières, tout en apportant une assistance et un accompagnement aux victimes, se positionnent aux côtés des victimes comme parties civiles aux procès. La loi de 2019, faisant suite aux recommandations d'un rapport des inspections générales¹⁷, est intervenue pour lever l'ambiguïté des interventions associatives. Un agrément ministériel a été instauré pour les associations d'aide aux victimes. Celles-ci sont neutres dans tout processus judiciaire ; il leur est interdit de se porter partie civile.

Une autre évolution majeure est l'automatisme de la prise en charge des victimes. Ce qui était facultatif et à l'appréciation de chacun à une époque est maintenant devenu systématique.

¹⁵ Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

¹⁶ Contrôles de la FENVAC et de l'AFVT.

¹⁷ Rapport IGAS n°2016-097R – IGF n°2016-M-083 – IGJ n°006-17, février 2017, La structuration de la politique publique d'aide aux victimes, pp. 31-32.

Le principe de l'aide aux victimes repose sur l'impératif du procès équitable. Cela a conduit à offrir à la victime « *la place qui n'aurait jamais dû cesser d'être la sienne, es qualités d'acteur aux côtés de l'infracteur et du procureur* »¹⁸. Il ne peut y avoir de vérité judiciaire sans co-construction avec la vérité de la victime. A l'occasion des 35^e assises nationales de l'aide aux victimes, tenues en juin 2022 à Nevers, le ministre déclarait ainsi : « *[la parole des victimes] méritait davantage d'attention. Les forces de sécurité intérieure ont reçu des formations spécifiques et il y a des formations continues à l'École nationale de la magistrature pour qu'on prenne mieux en compte la parole des victimes. Le procès du V13 est un modèle de prise en compte des victimes. Pour ce procès, environ 50 millions d'euros ont été débloqués pour l'aide juridictionnelle et pour que les victimes aient un avocat* ».

Enfin, la politique publique d'aide aux victimes vise¹⁹ à assurer le respect des droits des personnes « **victimes, notamment, d'infractions pénales et en particulier d'actes de terrorisme, d'accidents collectifs, de sinistres sanitaires, industriels, alimentaires ou de santé publique, d'accidents écologiques, industriels, de catastrophes naturelles ou encore de discriminations et d'atteintes aux droits fondamentaux** ». Cette disposition constitue une extension de la notion de victimes qui était auparavant²⁰ fortement liée à un fait générateur susceptible d'être qualifié comme infraction pénale.

Un enjeu de justice au sens fort

L'aide aux victimes est un enjeu majeur du modèle de justice. Elle peut être associée à une poussée victimaire au sein de la société, source d'une plus grande judiciarisation de la société et de l'aggravation de la sévérité de la réponse socio-pénale à l'égard des condamnés. Dans ce cas de figure, la considération accordée aux victimes par le biais de l'aide aux victimes peut aussi bien être louée que critiquée comme la justification d'un système de justice répressive plus sévère.

L'aide aux victimes peut aussi être appréhendée comme une composante essentielle du développement de la justice restaurative²¹. Plusieurs critères essentiels²² permettent de caractériser la justice restaurative : la participation volontaire de tous les acteurs qui s'estiment concernés par le conflit ; la volonté partagée de négocier, ensemble, les solutions les meilleures pour chacun ; de nature à conduire, par la responsabilisation des acteurs, à la réparation de tous ; par une participation active, en la présence et sous le contrôle d'un tiers justice et avec l'accompagnement éventuel d'un tiers psychologique et/ou social ; afin de restaurer, plus globalement, l'harmonie sociale.

Dans ce modèle, l'aide aux victimes est une condition nécessaire pour leur permettre de participer au processus de justice restaurative.

¹⁸ Justice restaurative : principes et promesses, Robert Cario, Les cahiers dynamiques, 2014/1 n° 59 | p 24 à 31.

¹⁹ Décret n° 2016-241 du 3 mars 2016 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes. Réaffirmé par le décret n° 2017-1072 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

²⁰ Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des sceaux. Circulaire du 29 septembre 1999 relative à la politique publique d'aide aux victimes d'infractions pénales

²¹ Une mesure prévue par la loi du 15 août 2014, mise en œuvre par la circulaire du 15 mars 2017.

²² Justice restaurative : principes et promesses, Robert Cario, Les cahiers dynamiques, 2014/1 n° 59 | p 24 à 31.

Dans tous les cas, l'aide aux victimes est importante au-delà des décisions de justice. Par exemple quand les faits sont prescrits ou qu'il y a insuffisance de charges, l'accompagnement des victimes perdure et la parole des victimes peut être écoutée, avec une explication de la loi et de son application ainsi que la mise en œuvre d'autres mécanismes de restauration.

Annexe n° 3. L'activité de la plateforme téléphonique

Les statistiques de la plateforme peuvent être mieux exploitées

Les statistiques produites sont riches non seulement pour juger de l'activité de la plateforme mais également pour donner une image des victimes qui la saisissent. Pourtant, les données relatives aux victimes sont peu exploitées par France Victimes, alors qu'elles pourraient orienter le débat public.

Ainsi :

- Le nombre d'appels reçus croît fortement et régulièrement. Le nombre mensuel moyen entre fin 2017 et fin 2022 est passé de 1 332 à 3 474, soit une progression de 161 %. Cette progression s'est faite en l'absence de stratégie de communication proactive ancrée dans le temps. Différentes hypothèses, complémentaires, peuvent expliquer la croissance du nombre d'appels : un besoin intrinsèque d'accompagnement, non satisfait ; une capacité grandissante des victimes à demander un accompagnement ; une notoriété grandissante du numéro public.
- La part des appels qui sont traités progresse, dénotant l'effort de France Victimes pour s'adapter à la demande.
- La part des appels qui concernent les victimes d'infractions pénales reste stable. Comme le nombre d'appels traités augmente, la stabilité du profil des appels est un indice de la bonne robustesse de l'image globale des victimes donnée par la plateforme.
- Le nombre d'appels non-pertinents, initialement contenu sous les 5 %, explose pour atteindre 9 % des appels reçus avec des conséquences néfastes pour la qualité du service. Le cas des appels non-pertinents en provenance du milieu carcéral pose un problème²³.

Tableau n° 7 : Evolution de l'activité de la plateforme téléphonique 116 006

	Période initiale	Période finale	Variation	Répartition Initiale	Répartition finale
<i>Appels reçus</i>	1 332	3 474	161%	100%	100%
<i>Non-décrochés</i>	372	520	40%	28%	15%
<i>Appels traités</i>	960	2 954	208%	72%	85%
<i>dont pénal</i>	660	1 794	172%	50%	52%
<i>dont non pertinent</i>	60	313	423%	4%	9%

Nombres mensuels moyens, lissés sur 6 mois, de novembre 2017 à avril 2018 pour la période initiale et de mai à octobre 2022 pour la période finale.

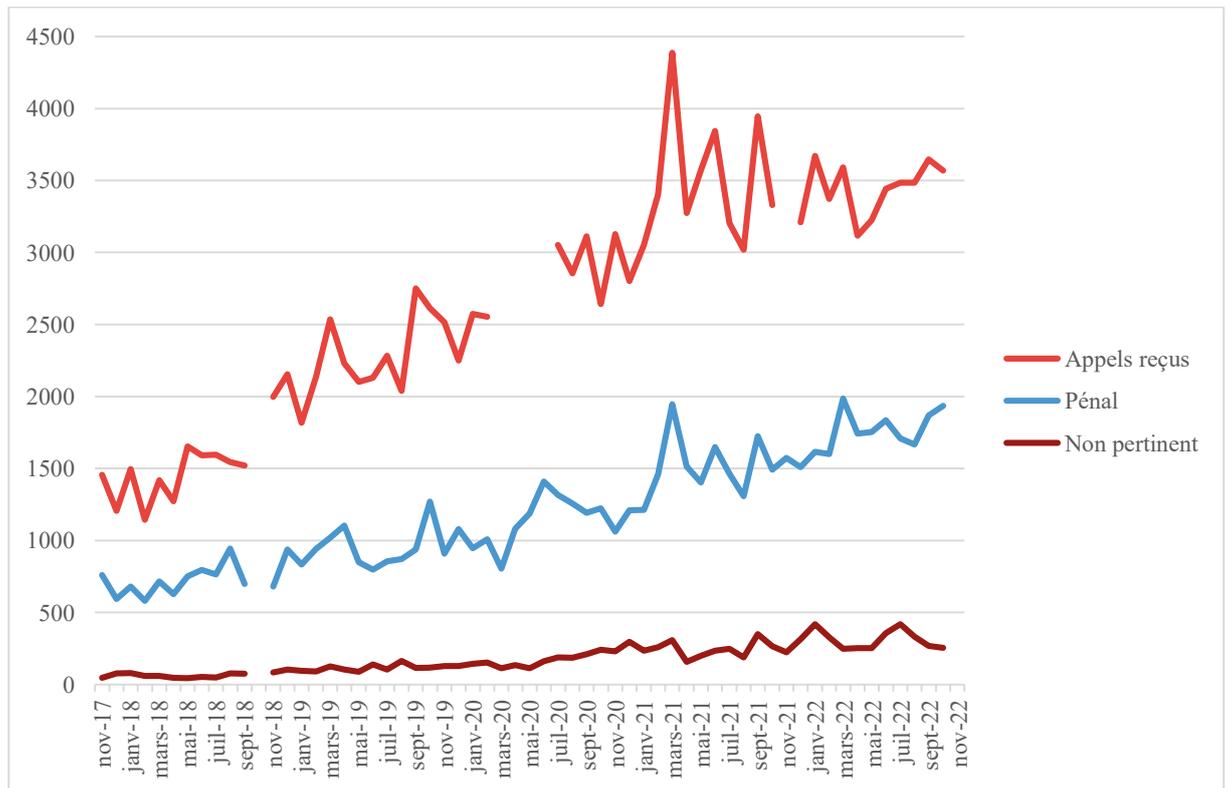
Source : Données France Victimes

²³ Courrier adressé par l'association au ministère le 21 novembre 2022. 483 appels de détenus reçus pour la période mai à juillet 2022, dont 99 % classés comme polluants, malveillants, voire menaçants.

Ces évolutions sur des périodes lissées gomment de fortes variabilités à toutes les échelles de temps (mensuelle, journalière et infra-journalière).

Le pic d'appels reçus en mars 2021 résulte fort probablement d'une communication du ministère de la justice à l'occasion de la journée européenne des victimes, le 22 février²⁴.

Graphique n° 3 : Evolution mensuelle de l'activité de la plateforme



Source : données France Victimes

La variabilité journalière, particulièrement marquée, n'a pas diminué avec la croissance du nombre d'appels. Le nombre d'appels dans une journée peut varier d'un facteur sept. L'association n'a pas identifié de schéma type dans cette variabilité. Même les week-ends et jours fériés, qui représentent entre 17 et 20 % des appels, sont concernés.

Tableau n° 8 : Variabilité journalière de l'activité de la plateforme

Période	Moyenne	Médiane	Min	Max	Ecart-type journalier
nov/17 - sept/18	47,5	50	3	108	18,1
nov/18 - oct/20	73,4	75	19	189	28,0
nov/19 - oct/20	88,5	90	17	173	30,1

²⁴ <http://www.justice.gouv.fr/aide-aux-victimes-10044/journee-europeenne-des-victimes-33779.html>

<i>Période</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Médiane</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>Ecart-type journalier</i>
<i>nov/20 - oct/21</i>	112,2	117	28	255	38,6
<i>nov/21 - oct/22</i>	112,9	122	29	212	35,5

Source : Données France Victimes

Les données dont dispose l'association permettraient d'explorer la variabilité à l'échelle infra-journalière.

Tous les éléments de variabilité constituent une source d'aléas pour la gestion de la plateforme par l'association ; vis-à-vis des victimes qui risquent de ne pas recevoir le soutien nécessaire et vis-à-vis des clauses contractuelles du marché public.

La variabilité horaire des appels non décrochés par heure ouvrée est une donnée disponible dans les statistiques de la dernière période (novembre 2021 à octobre 2022). Cela fait apparaître des maximums localisés dans le temps²⁵. Ces « explosions » pourrait être le fait de victimes en situation de crise qui essaient à de multiples reprises consécutives de joindre le numéro public. Il pourrait être intéressant de construire un dispositif permettant d'identifier un tel comportement pour diligenter une prise en charge prioritaire.

L'articulation du 116 006 avec les autres activités de la plateforme téléphonique de France Victimes

France Victimes développe des prestations de service au profit de tiers privés, formalisées dans des conventions. La plateforme téléphonique peut être mobilisée soit pour des appels sortants (la plateforme contacte des victimes identifiées), soit pour des appels entrants sur un numéro dédié (pratique qui se développe, sur le modèle d'une convention signée avec Science Po). Les personnels de la plateforme traitent indifféremment l'ensemble des appels.

La période de réception des appels pour le 116 006 est aujourd'hui du format 7/7, 9-20. Cette période diffère de la période de référence proposée par l'association dans ses prestations pour des tiers privés, au format 7/7, de 9-21.

Les appels reçus au titre de ces conventions ne dépassent pas 1 500 appels par an, soit 5 % de l'activité de la plateforme.

²⁵ Par exemple, 25 appels non-décrochés le 21 mai entre 9h et 10h puis seulement 2 entre 10h et 11.

Annexe n° 4. Mémo de vie

Mémo de Vie est une plateforme digitale, sécurisée et gratuite (maintenue par France Victimes), conçue pour permettre aux victimes ou personnes susceptibles de s'identifier comme telle, ainsi qu'aux témoins, de :

- comprendre sa situation, celle d'un proche ou en tant que témoin, par le biais d'une aide à la compréhension de la situation vécue, grâce au journal, au suivi des événements ainsi que l'accès à des ressources clés ;
- conserver et centraliser des témoignages et des documents ;
- préparer des démarches et d'être accompagnés par un professionnel.

Un développement original, exemplaire de la capacité d'initiative des associations

Le projet Mémo de vie résulte d'une construction progressive, fruit d'une initiative indépendante tant de France Victimes que du ministère, dans laquelle l'association s'est investie jusqu'à en prendre le leadership.

En novembre 2017, Make.org, entreprise de lobbying adossée à un fond de dotation, lance une consultation citoyenne ouverte, une « grande cause »²⁶, avec l'objectif de susciter des idées venant des citoyens pour lutter contre les violences faites aux femmes, puis de sélectionner celles qui font consensus pour leur intérêt et leur faisabilité²⁷. Sur la base 4 300 propositions et des 72 idées ayant émergé, Make.org a sollicité des associations pouvant porter leur mise en œuvre. La FNFF a travaillé sur l'extension 24/24 du 3919 ; la FNCIDFF sur un travail commun avec ACCOR pour élargir le parc d'hébergement d'urgence.

France Victimes a été sollicitée pour travailler à un concept déjà dénommé Mémo de vie avec le double objectif de recueillir les manifestations de violence même les plus petites et de faciliter les dépôts de plainte.

En février 2018, Make.org a organisé, avec les associations identifiées, des ateliers de transformation des 72 idées en 17 actions possibles. Mémo de vie est l'une des 6 actions émergentes à l'issue de cette phase ; 4 seront développées.

Avec le soutien de Make.org, la responsable de la communication défend devant le conseil d'administration, l'engagement de France Victimes pour porter le projet : la fédération manque d'un outil à la main des victimes pour se prendre en charge, facilitant le travail des professionnels. Le CA valide l'intérêt de France Victimes en mai 2018 tout en constatant l'absence de financement pour porter le projet à une étape ultérieure.

En mars 2019 s'ouvre l'opportunité d'un appel à projet porté par Share.it, incubateur d'accélération technologique pour les projets à impacts social. La dotation de l'appel à projet est un mécénat de compétence permettant de coder gratuitement le projet retenu. Make.org

²⁶ <https://foundation.make.org/causes/violences-faites-aux-femmes>

²⁷ 400 000 idées exprimées, 1,2 M de votes selon 9 modalités prédéfinies (par exemple : bien mais déjà fait, bien mais infaisable).

accompagne France Victimes (coache pour « pitcher »). Mémo de vie est retenu comme l'un des 6 lauréats parmi les 96 projets déposés.

Après une période de cadrage avec les équipes de Share.it, France Victimes bénéficie du mécénat de compétence de Orange consulting pour la démarche agile et de WaveStone pour créer des proto-personna (sans impliquer de vraies victimes). Cette phase mobilisant significativement le service communication (30 %) valide la pertinence d'une solution digitale plutôt que d'un accueil physique. Dès cette phase, France Victimes élargit la focale (en termes de victimes et de types de violences) pour ne pas limiter l'usage aux seules femmes victimes de violences conjugales.

Dans cette démarche, Make.org a rapidement laissé la responsabilité du développement à France Victimes, se considérant comme un initiateur qui a rempli sa mission dès lors que le produit en cours de développement répond à la cible identifiée initialement.

Dans une deuxième phase de développement, toujours financé par mécénat de compétence, des consultants Ernst and Young ont confirmé l'expression du besoin à partir d'échanges avec de vraies victimes. Des « persona » ont été élaborées (user stories), mobilisant les apports des professionnels du réseau. Le cadrage initial par Share.it a abouti en mars 2020 avec l'ensemble des spécificités pour établir un « minimum viable product ».

La décision de développement a été prise conjointement par les dirigeants de Make.org, Share.it et France Victimes. L'association entérine alors que l'outil Mémo de vie devient un élément central de la stratégie et du projet fédéral. Le développement est réalisé, toujours en mécénat de compétence, par Accenture en six mois. Le lancement public intervient le 23 novembre 2020.

Le mécénat de compétence est valorisé par l'association à un total approximatif de 650 k€²⁸.

Dans le processus, France Victimes a postulé sans succès à deux appels d'offre de « la France s'engage ». Elle a aussi remporté un accompagnement du fonds pour la solidarité numérique de l'AFNIC : 150 k€ sur 3 ans à compter de 2023 pour la consolidation et l'autonomisation du produit.

Un lancement en demi-teinte

Le déploiement de Mémo de vie a mis en lumière un décalage entre les positionnements de Make.org, France Victimes et du ministère. Make.org a mis en lumière les solutions développées dans le cadre de la grande cause des violences faites aux femmes. L'organisation s'est ensuite effacée devant les propriétaires des actions.

France Victimes, par réflexe historique, s'est tourné vers la puissance publique pour porter sur la scène publique et financer le déploiement opérationnel de l'outil Mémo de vie. Après une présentation à l'assemblée nationale, l'association a obtenu un financement du

²⁸ Correspondant à 1231 jours.hommes (JH) à 530 euros en moyenne. Répartis comme suit : Cadrage = 173 JH (Share it / Wavestone / Intech / Orange) ; Développement = 362 JH (Share it / Accenture) et 18 personnes mobilisées au total dont 3 développeurs à temps plein ; Devoteam 300 jours et 24 personnes ; 15 jours pour les avocats d'EY (2-3 personnes) ; 87 jours pour la gestion de projet d'EY (3 personnes) ; 294 jours pour l'accompagnement par Make.org (5 personnes).

ministère (50 k€ pour la première année, puis 15 k€ la deuxième année pour la maintenance mais rien pour la poursuite du développement). Le soutien politique s'est limité à un discours de 13 min du garde des Sceaux à l'occasion du lancement de Mémo de vie le 23 novembre 2020²⁹. France Victimes déplore l'absence de communication du ministère vers ses services pour encourager à l'utilisation de l'outil. L'association constate également la faiblesse des relais au sein de la police nationale. Seuls le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) et le ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes ont apporté un soutien de l'ordre de 20 k€/an pour poursuivre le développement et le déploiement de l'outil.

Le déploiement de l'outil n'atteint pas les objectifs escomptés. L'objectif initial était de 20 000 comptes actifs fin 2022. Il était basé sur la forte croissance du nombre de victimes de violences faites aux femmes accueillies par les associations locales d'aide aux victimes³⁰. Fin 2022, la plateforme compte 40 000 utilisateurs (visiteurs ayant un accès sans compte à la bibliothèque et aux contacts) et 4 500 comptes. Parmi les raisons identifiées par France Victimes figure le réflexe des professionnels des associations locales qui n'ont pas systématiquement proposé l'outil et accompagné à sa prise en main. Le défaut résiderait moins dans l'outil et ses fonctionnalités (cf. infa) que dans sa promotion auprès du public susceptible de l'utiliser.

Une réorientation bienvenue de la stratégie de France Victimes

France Victimes, en se tournant vers la puissance publique, a tardé à s'appropriier et à prendre la pleine responsabilité de l'outil Mémo de vie. Dans un premier temps, l'association constate qu'elle n'est pas dotée pour faire du lobbying et qu'elle n'a pas fait assez d'efforts pour mobiliser le ministère. De manière plus intéressante, a entrepris plusieurs actions pour assumer pleinement son rôle de propriétaire de l'outil. A son initiative, le conseil national de l'ordre des médecins a informé 300 000 médecins de l'existence de l'outil. L'association développe les financements de tiers comme le fonds L'Oréal pour les femmes à hauteur de 45 k€ en 2021, la fondation Make.org à hauteur de 45 k€ en 2022, le fonds Facebook pour le civisme en ligne (prendre en compte les victimes de discrimination, harcèlement et discours de haine) à hauteur de 100 k€ sur deux ans, la fondation Afnic³¹ pour la solidarité numérique à hauteur de 150 k€ sur trois ans (2022 à 2024). Pour ce travail de recherche de financements, l'association bénéficie encore de l'accompagnement de Make.org sous forme de suggestions d'appels à projets auxquels répondre et de bilans. France Victimes a procédé en août 2022 au recrutement d'un responsable de projet dédié à Mémo de vie, remplaçant un fonctionnement par stagiaire. L'association estime le budget de portage de l'outil à environ 120 k€/an, intégrant les ressources humaines, l'hébergement et la maintenance, du développement et de la communication.

Dans le même temps, la communication autour de l'outil a été révisée.

²⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=1uwXR2btaZU&t=2s> Discours du garde des Sceaux à l'occasion du lancement de l'outil Mémo de vie.

³⁰ 82 000 femmes victimes de violences en raison de leur genre accueillies dans les associations locales du réseau France Victimes en 2021, contre 50 000 en 2019.

³¹ Association française pour le nommage Internet en coopération

- Le message est maintenant plus orienté vers la promotion des fonctionnalités et moins vers les publics adressés. Il ne s'agit pas de se focaliser sur les femmes victimes de violences conjugales, avec le risque mettre en lumière un support que les agresseurs pourraient reconnaître. La communication a donc été repositionnée sur un segment plus grand public.
- Le public cible a été révisé, en privilégiant les professionnels qui peuvent être prescripteur ou proposer l'outil (juges, avocats, policiers, médecins), en commençant par le réseau des associations locales de France Victimes.

Avec les associations locales et sur quelques territoires pilotes volontaires³², le réseau France Victimes cible un ou deux partenaires spécifiques pour travailler au déploiement de l'outil. Ces partenariats font l'objet de conventions, à l'image du travail en cours entre France Victimes 16 et la gendarmerie en Charente.

En parallèle, une recherche-action en sciences sociales, financée par l'institut du genre, a été menée courant 2022 auprès des professionnels du réseau France Victimes potentiellement prescripteurs de l'outil. Le ressenti sur l'utilité potentiel de l'outil est très positif. Mais la stratégie de déploiement proposée, consistant à présenter l'ensemble de l'outil à la victime, est jugé contre-productif. Le mode de présentation est révisé : il est proposé d'identifier le besoin initial de la victime et de ne lui présenter que la fonctionnalité associée y répondant.

Les objectifs quantitatifs sont recalés à 2025³³ en interne à l'association et avec les nouveaux financeurs tiers comme la fondation Afnic pour la solidarité numérique. Ils intègrent un effort de formation auprès des professionnels qui peuvent être prescripteurs de l'outil.

Au travers du projet Mémo de vie, France Victimes a été confronté à une expérience de pilotage de projet structurant ne provenant pas du ministère. Il n'est pas certain que l'expérience ait été bien capitalisée à tous les niveaux de l'association. C'est pourtant un apprentissage³⁴ utile face aux défis d'autonomisation auxquels doit faire face la fédération et le réseau des associations d'aide aux victimes.

Des résultats à mieux valoriser

L'outil est construit pour protéger au maximum les victimes. France Victimes ne dispose donc pas des parcours utilisateurs et de peu de données exploitables³⁵. L'outil n'est pas construit

³² Alpes maritimes, Charente, Cher, Haute-Garonne, Morbihan, Nièvre, Nord, Bas-Rhin, Sarthe, Seine et Marne, Saint Pierre et Miquelon,

³³ 20 000 personnes touchées par une communication ciblée, 94 000 visiteurs, 2 200 comptes actifs par an, 4 050 professionnels formés à la prescription de l'outil.

³⁴ La précédente responsable de la communication souligne ainsi l'importance de l'apprentissage au pilotage de projet (élaboration, animation et mise en œuvre, suivi des tâches et reporting, évaluation et adaptation) déployable dans tout le réseau. Une formation succincte de quelques heures a bénéficié aux cadres et devrait être accompagnée d'une formation en action (théorie puis confrontation à une réalité de terrain comme l'élaboration du projet fédéral).

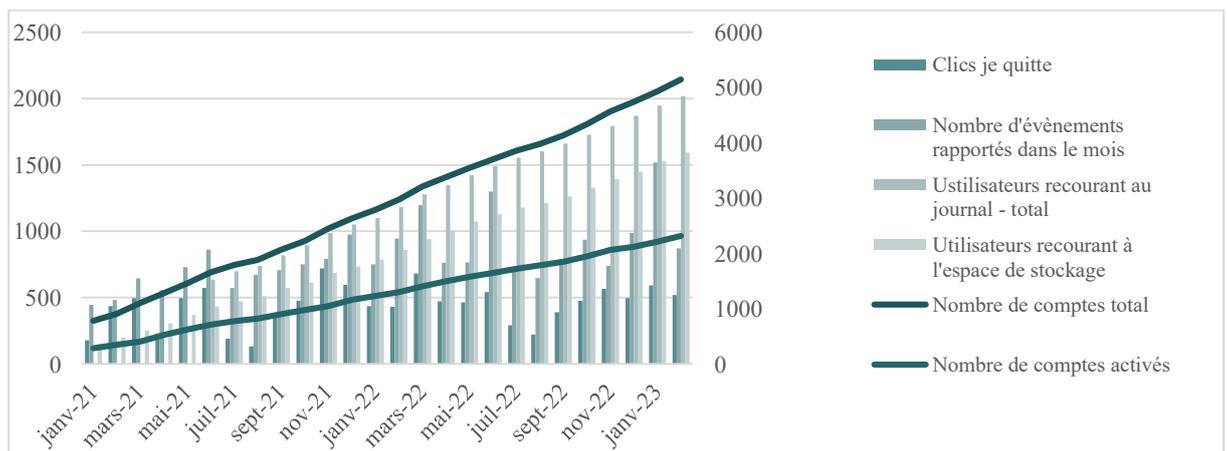
³⁵ Le nombre de clics sur les contacts par exemple, le socle minimal google analytics pour être en conformité avec le RGPD, et des données issues de matomo analytics qui nécessite l'acceptation des cookies par les utilisateurs.

pour permettre une analyse agrégée de son utilité. Néanmoins, il est impératif de donner à voir cette utilité.

L'association reconnaît également un défaut d'investissement pour évaluer les informations disponibles. France Victimes a commencé à investiguer ce besoin au travers d'une première enquête vers des utilisateurs de Mémo de vie à l'été 2022, volontaires pour être contactés par mail. Trois questions ont été posées³⁶ et 80 réponses reçues. Par cette enquête, l'association a cherché à tester l'appétence de victimes pour partager leur expérience de l'outil. Aucun traitement quantitatif n'en a été tiré. Pour autant, les contributions ont été mobilisées en complément de la recherche-action menée en 2022. Ils confortent deux constats : les victimes viennent à l'outil principalement par la médiation de professionnels ; leurs retours sont positifs sur l'utilité et l'ergonomie de l'outil. L'approche par enquêtes va être poursuivie en 2023 au travers de deux questionnaires quantitatifs ciblant les prescripteurs et les victimes.

Les données de connexion permettent toutefois déjà de donner une image de l'utilisation de l'outil Mémo de vie.

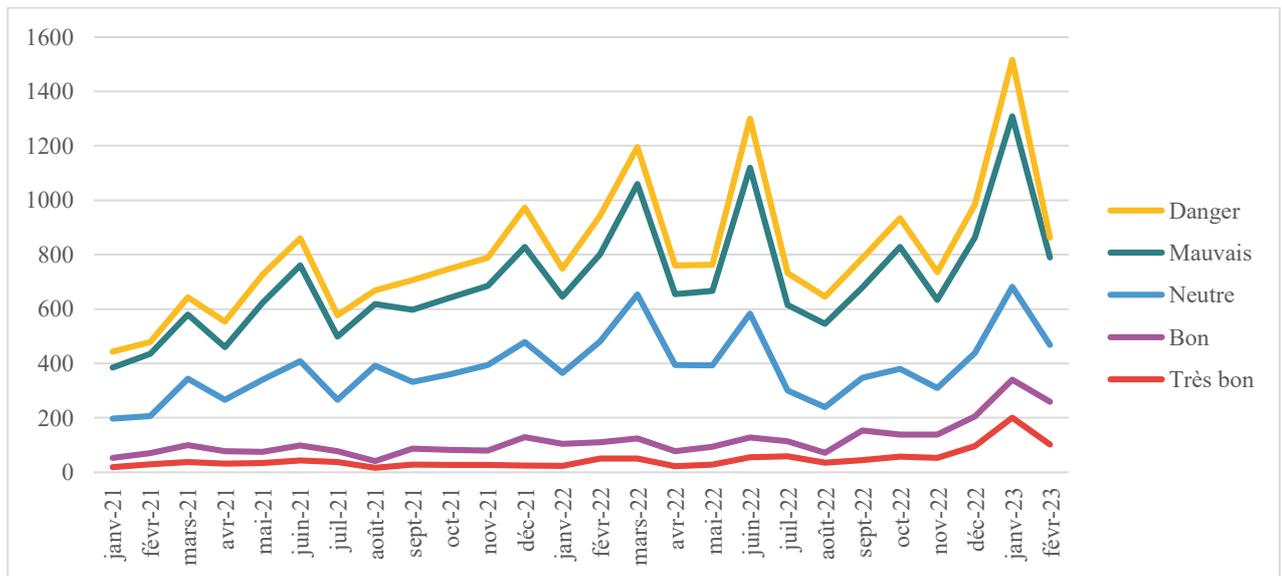
Graphique n° 4 : Statistiques globales d'utilisation de Mémo de vie



Source : Données France Victimes, traitement Cour des comptes

Ces données mettent en avant la progression continue et régulière du déploiement de l'outil. Le nombre de comptes créés a dépassé le cap des 5 000 en février 2023 dont un peu moins de la moitié ont effectivement été activés. Les fonctionnalités permettant de renseigner un journal et de stocker des documents connaissent des progressions régulières (respectivement 2 020 et 1 593 utilisations en février 2023) ; elles peuvent être associées à un usage pérenne de la plateforme. Les fonctionnalités de désactivation et d'expression d'événements connaissent des utilisations fluctuantes.

³⁶ Comment avez-vous connu Mémo de vie ? Depuis quand et dans quel but avez-vous commencé à utiliser Mémo de Vie ? L'outil Mémo de Vie répond-il à vos attentes ? Fichier des réponses.

Graphique n° 5 : Expression des sentiments sur la plateforme Mémo de vie

Source/note : Données France Victimes, traitement Cour des comptes

L'expression des ressentis est une fonctionnalité intéressante offerte par la plateforme. C'est la troisième fonctionnalité utilisée après le journal et le stockage. Il paraît à ce stade trop tôt pour en tirer des enseignements quantitatifs robustes sur les parcours des victimes. Mais l'information déjà disponible est prometteuse à la fois pour l'accompagnement spécifique du parcours de chaque victime³⁷ et pour mieux comprendre globalement ces parcours et adapter en conséquence les dispositifs d'aide.

³⁷ France Victimes souligne à juste titre qu'une des réussites de l'outil réside dans la capacité des personnes victimes à passer à un acte de libération et que l'outil apporte un support également bénéfique en termes d'accompagnement psychologique de long terme.