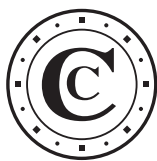


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES POLITIQUES
DE PRÉVENTION
DES VIOLENCES FAITES
AUX FEMMES
EN NOUVELLE-CALÉDONIE
ET EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Rapport public thématique

Synthèse

Avril 2024

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

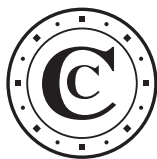
Sommaire

Introduction	5
1 Un phénomène longtemps mal appréhendé	7
2 Même lacunaires, ces éléments laissent apparaître une situation très dégradée	9
3 La compétence pour agir mais des moyens mal tracés	11
4 Une réponse des territoires qui se structure mais qui reste à affirmer	13
Recommandations.....	17

Introduction

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993, la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes définit celle-ci comme « *tous actes de violence dirigés contre le sexe féminin, et causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée* ».

En Nouvelle-Calédonie (gouvernement et provinces) et en Polynésie française (gouvernement), si le volet répressif et le suivi des auteurs de ces violences sont de la compétence de l'État, la prise en charge des victimes rentre dans le champ sanitaire et social, compétences dévolues à ces collectivités. En revanche, l'étude du phénomène qui comprend la tenue de statistiques relève à la fois de la responsabilité de l'État (police, gendarmerie, justice) et des collectivités (services sociaux, santé publique, sécurité sociale, emploi, etc.) en partenariat avec les acteurs associatifs.



1 Un phénomène longtemps mal appréhendé

Les statistiques fiables sont récentes mais elles ne couvrent qu'une partie de la réalité du phénomène.

En effet, les démarches d'observation nationales ne sont pas toujours étendues aux collectivités territoriales comme la Polynésie française, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, au motif que celles-ci ont compétence en matière d'études statistiques.

De surcroît, la prise de conscience par les pouvoirs politiques locaux est relativement récente.

À ce titre, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie lors de la mise en place en 2019 du Grenelle des violences a constaté que les statistiques relatives aux crimes et délits ne permettaient pas à l'époque d'appréhender l'ensemble des violences conjugales. Il a commencé à corriger la situation en lançant une enquête statistique spécifique en novembre 2020 qui a révélé (mai 2022) un besoin supplémentaire de connaissance qui doit s'inscrire dans un cadre formalisé et partagé entre les institutions.

En Polynésie française, l'observation de la situation est moins avancée. Au surplus, l'éclatement géographique du territoire inhérent à sa multi insularité qui se caractérise par la présence de communautés humaines isolées de

taille réduite, rend plus difficile la révélation des faits par les victimes sur place.

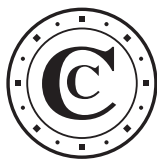
Ces statistiques ne rendent cependant visible qu'une partie du phénomène.

En effet, dans les deux territoires, le phénomène de dépendance économique des femmes, qui constitue souvent un frein à la révélation des faits, est particulièrement important. En 2021, les femmes enregistrent toujours un taux d'emploi inférieur à celui des hommes. Le taux d'activité des femmes n'a pas progressé en Polynésie française depuis 2007, de sorte qu'elles ne sont que 46 % à occuper un emploi contre 60 % pour les hommes, soit un écart genré de 14 points.

En 2022 en Nouvelle-Calédonie, le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans est de 47 % contre 56 % pour les hommes, soit un écart genré de neuf points. Pourtant, elles sont plus diplômées, 43 % des 15-64 ans étant titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme supérieur, contre 36 % pour les hommes.

Dans l'hexagone, le différentiel de taux d'emploi observé entre les hommes et les femmes est de six points.

Dans ce contexte, un état des lieux approfondi de la situation est à mettre en place et à systématiser par la suite.

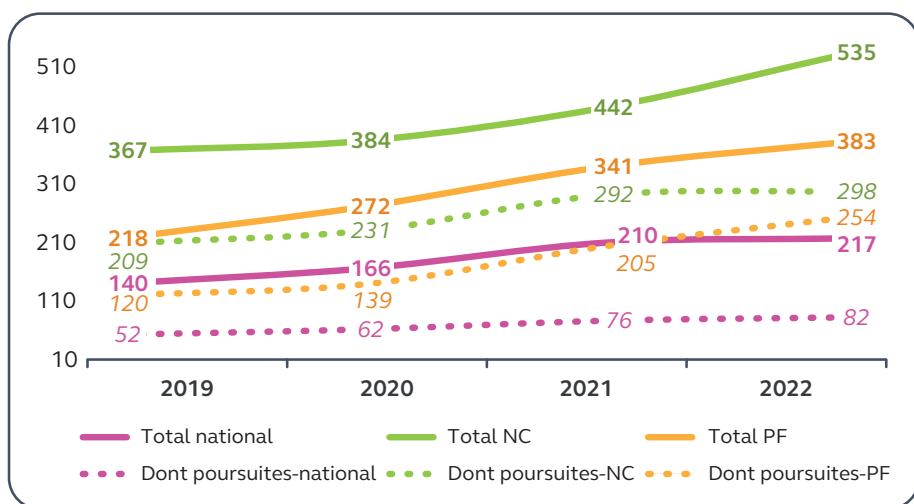


2 Même lacunaires, ces éléments laissent apparaître une situation très dégradée

Les données disponibles indiquent en effet que la situation dans ces deux territoires est dégradée : les femmes en Polynésie française

et en Nouvelle-Calédonie sont davantage victimes des violences que sur l'ensemble du territoire de la République.

Nombre de personnes mises en cause dans des affaires de violences conjugales, pour 100 000 personnes



Source : d'après données de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice

L'augmentation du nombre de personnes mises en cause peut traduire une aggravation du phénomène ou l'accroissement de la proportion des révélations faites par

les victimes auprès des services de police-gendarmerie, sans qu'il soit possible d'identifier avec certitude l'influence de chaque facteur.

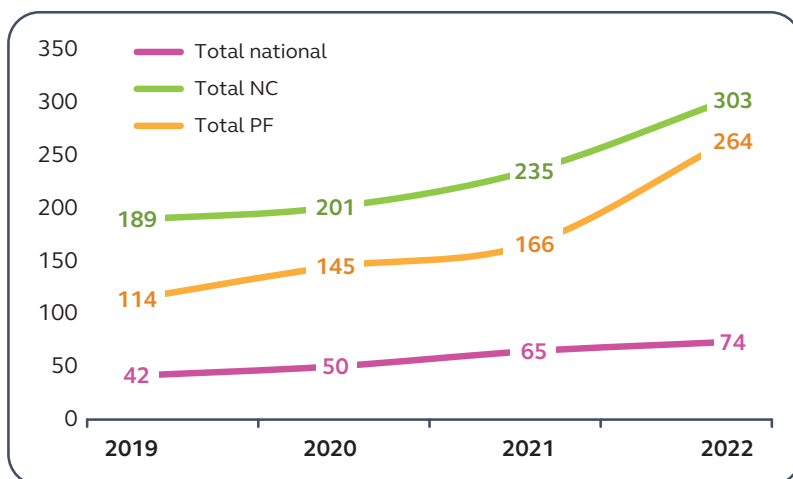
Même lacunaires, ces éléments laissent apparaître une situation très dégradée

Pour autant, le nombre de personnes mises en cause dans des affaires de violences conjugales est sans commune mesure entre la statistique nationale et les résultats constatés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. En 2022, lorsque 217 personnes par tranche de 100 000 habitants sont mises en cause dans l'hexagone, 535 le sont en Nouvelle-Calédonie et 383 en Polynésie française. De plus, la part des personnes poursuivies sur le total des

mis en cause est plus élevée dans les deux territoires.

Le nombre de condamnations pour des cas de violences conjugales qui débouchent sur des peines d'emprisonnement ferme, connaît, de la même manière, un écart significatif en défaveur des deux territoires par rapport aux résultats nationaux et une forte augmentation pour 100 000 habitants entre 2019 et 2022.

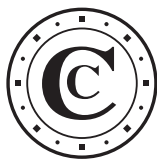
Nombre de condamnations et prononcés de l'emprisonnement ferme pour 100 000 personnes



Source : d'après données de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice

Dès lors, non seulement il ne peut plus y avoir un quelconque déni politique mais les acteurs publics locaux commencent à appréhender le coût social élevé d'une telle situation qu'il reste à évaluer. Les deux collectivités sont invitées à chiffrer le montant total des crédits qu'elles mobilisent

pour lutter contre les violences faites aux femmes d'autant que la prise en charge des victimes rentre dans le champ sanitaire et social, compétences dévolues aux collectivités locales en Nouvelle-Calédonie (gouvernement et provinces) et en Polynésie française (gouvernement).



3 La compétence pour agir mais des moyens mal tracés

Les engagements internationaux pris par la France sont applicables de plein droit en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie en vertu de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958. S'agissant des lois et règlements nationaux, l'article 74-1 de la Constitution combiné aux lois organiques respectives qui régissent le statut des deux territoires pose le principe de leur application lorsqu'une mention expresse est insérée dans le texte national à cette fin, hormis pour certaines matières qui sont de la responsabilité directe de l'État comme l'organisation de la justice, le droit pénal et la procédure pénale.

Les deux gouvernements locaux se doivent dès lors de porter une attention particulière aux instruments internationaux et nationaux existants pour, d'une part, évaluer leurs propres responsabilités et obligations en la matière, et d'autre part, développer leurs capacités de mobilisation des acteurs locaux à partir des mécanismes dont ils ont la charge.

En effet, la prévention et les prises en charge sociale et sanitaire des victimes et des auteurs sont de la responsabilité du Pays en Polynésie française et s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et du gouvernement.

Par ailleurs, si les gouvernements de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française mobilisent chacun des crédits en soutien à la lutte contre les violences faites aux femmes, leur décompte n'est pas aisé, cette thématique étant en majeure partie intégrée dans les budgets à l'intérieur d'ensembles plus larges qui comprennent les violences et les personnes vulnérables (personnes âgées, personnes dans la rue, enfants, femmes battues).

Ces interventions publiques locales concernent pour l'essentiel des aides en fonctionnement comme en investissement notamment à des associations. Les dépenses directes des collectivités sont souvent disséminées dans leur budget (financement d'études, de support de prévention, etc.).

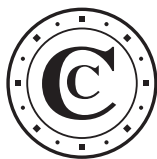
De surcroît, en Polynésie française, les associations intervenant dans ce domaine sont soutenues en bonne partie par le biais du régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), placé, s'agissant du paiement, sous la responsabilité de la caisse de prévoyance sociale (CPS). Son financement est assuré en totalité par le budget du Pays. En l'absence de suivi complet faute d'un périmètre clairement identifié, le Pays n'a pas été en mesure de communiquer un état complet des sommes effectivement versées.

La compétence pour agir mais des moyens mal tracés

La Nouvelle-Calédonie n'a pas non plus été en capacité de réunir les données chiffrées concernant les crédits mobilisés dans la lutte contre les violences faites aux femmes. Elle a justifié cette situation par la nécessité de contacter l'ensemble des acteurs engagés, dont les provinces, avant de pouvoir consolider les informations financières.

De son côté, le ministère de la justice a indiqué qu'il n'isole pas les crédits budgétaires alloués à la lutte contre les violences faites aux femmes.

Pour l'avenir, les deux collectivités ainsi que l'État sont invités à retracer l'ensemble des aides financières publiques apportées à chaque partenaire privé.



4 Une réponse des territoires qui se structure mais qui reste à affirmer

Aujourd'hui, les principaux axes (prévention, communication, information, formation) sont cernés mais pas toujours mis en œuvre de façon pertinente, en l'absence de toute stratégie globale de prévention.

Celle-ci revêt pourtant une importance particulière car une prévention efficace au long cours est susceptible d'augmenter la proportion de révélations par les victimes, et à terme de diminuer le taux de prévalence des actes violents.

En Nouvelle-Calédonie, le gouvernement mène cependant plusieurs actions de prévention parmi lesquelles un nécessaire volet éducatif. Ainsi, un comité 3E (éducation à l'égalité à l'école), créé en 2015 par le vice-rectorat de la Nouvelle-Calédonie, promeut et coordonne les projets pédagogiques autour de cette thématique en impliquant à la fois les enseignants mais aussi les parents d'élèves.

En Polynésie française, les initiatives engagées par la collectivité en matière de prévention des violences faites aux femmes ont été conduites sans que soit formalisé un cadre stratégique approprié, ni au titre de la politique sociale, ni au titre de la santé publique, au risque d'un émiettement des actions, de leurs financements, et de leur suivi.

Par ailleurs, la mise en place d'un référentiel des droits des femmes à destination des professionnels concernés reste nécessaire en Nouvelle-Calédonie, alors que la Polynésie française a suivi la recommandation formulée par la chambre territoriale des comptes de Polynésie française dans son rapport publié en 2022 et a produit et distribué en 2023 un guide à destination des professionnels.

Au-delà des actions à mener ou à étendre, une coopération fluide et structurée des acteurs doit être recherchée et mise en œuvre.

En effet, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont caractérisées par une multiplicité d'acteurs intervenant dans le domaine des violences conjugales et intrafamiliales nécessitant une meilleure coordination de ceux-ci. Ce manque se traduit par des inégalités d'accès aux droits et aux services.

De même, une approche structurée de long terme qui reste à définir sur chaque territoire participera à l'affirmation de cet engagement collectif.

L'exemple néo-zélandais illustre cette approche puisque la Nouvelle-Zélande a lancé en décembre 2021 un plan stratégique national « *Te Aorerekura* » sur 25 ans destiné au gouvernement et aux communautés pour éliminer la violence familiale et sexuelle sur son territoire.

Une réponse des territoires qui se structure mais qui reste à affirmer

Au-delà de ces axes de prévention et de coordination, ces deux territoires doivent développer une politique publique qui doit mieux protéger les victimes notamment en accompagnant les femmes dans les différents parcours de sortie des violences.

Or, le système de dépistage et d'alerte reste lacunaire sur ces territoires.

Ainsi, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont fait le choix de ne pas être partie prenante ou de se retirer du numéro d'écoute 3919.

La Polynésie française se prive ainsi d'un retour d'expérience utile au projet de centre d'appel pour les femmes victimes de violences sans pour autant mettre en place une solution alternative pour l'instant satisfaisante. En effet, elle prévoit de doter les femmes victimes de violences de boutons d'alerte. Ce projet, s'il peut être opérationnel dans l'ensemble des îles, ce qui reste à vérifier, présente l'inconvénient de ne bénéficier qu'aux femmes qui sont déjà identifiées par les pouvoirs publics.

Pour sa part, la Nouvelle-Calédonie a mis en place une plateforme d'écoute téléphonique ainsi que d'autres outils visant à développer les modalités de repérage des victimes.

De même, les deux collectivités doivent veiller à permettre le recours à la décohabitation entre les victimes

et les auteurs. En effet, celui-ci est rendu difficile en Polynésie française en raison d'un manque de capacités d'accueil, surtout à l'extérieur de l'archipel des îles-du-Vent (Tahiti et Moorea). Le constat est plus nuancé en Nouvelle-Calédonie en raison de l'existence de plusieurs lieux d'accueil et d'hébergement¹.

Parallèlement, ces deux collectivités doivent également insister sur les dispositifs d'autonomisation.

L'accueil initial de la victime dans un lieu d'hébergement temporaire vise avant tout à assurer sa sécurité face à la récidive ou à la réitération de l'auteur, mais aussi à engager le travail de reconstruction de son identité. L'étape ultime est de tendre vers l'autonomisation économique et sociale des femmes.

Une prise en charge de deuxième niveau est aujourd'hui rendue difficile car la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ne se donnent pas les moyens de proposer un parcours global pour les femmes victimes de violences.

Dans ce contexte, les voies de progrès envisageables sont nombreuses : allocation financière afin de stabiliser la situation économique de la victime, garantie locative pour les femmes victimes de violences, réduction ou aménagement du temps de travail, parcours d'insertion fléché par le financement prioritaire de formations

1 Un lieu d'accueil à Lifou depuis 2017, deux lits d'accueil d'urgence en province Nord avec le centre d'accueil pour les femmes en difficulté (Cafed), plusieurs dispositifs d'accueil dans le Sud avec le foyer Béthanie, les Manguiers, le Relais, SOS Violences Sexuelles.

Une réponse des territoires qui se structure mais qui reste à affirmer

professionnelles, accès privilégié au logement social, construction de logements de transit, etc..

Ces deux collectivités doivent également, avec les services de l'Etat, accompagner les femmes dans leur parcours judiciaire.

À ce titre, l'accueil et la prise en charge des victimes sont à améliorer malgré les progrès réalisés notamment grâce à un protocole d'accueil formalisé (en commissariat et en gendarmerie), à une réduction des délais de mise en protection des victimes et à l'identification de nouveaux lieux d'accueil de proximité avec des personnels formés.

La loi du 30 juillet 2020 (articles 12 et 28) portant dérogation au secret médical en cas de violences conjugales, dont les dispositions sont applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, vise à mieux protéger les victimes.

Ce texte a introduit de nouvelles dispositions permettant à un professionnel de santé d'effectuer un signalement lorsqu'il constate un danger immédiat pour l'intégrité physique ou psychologique de son ou sa patiente qui est victime de violences conjugales et s'il constate l'impossibilité pour la personne de se protéger ou de porter plainte parce qu'elle semble subir un effet d'emprise.

En Nouvelle-Calédonie, un dispositif de signalement médical a ainsi été mis en place et si ces deux conditions sont remplies, le praticien peut remplir une fiche envoyée par courriel à la permanence du parquet de Nouméa en vue de l'ouverture d'une enquête.

En Polynésie française, les services de gendarmerie et de police contribuent à la recherche d'hébergements pour les victimes d'infractions pénales. À ce titre, une « *maison de protection des familles de Polynésie française* » est présente au sein du groupement de la gendarmerie pour la Polynésie française. En outre, un comité réunit depuis 2020 la gendarmerie, le parquet judiciaire et l'association Apaj. Ce groupe opérationnel a pour vocation en particulier de développer une approche transversale des procédures en cours traitées par les parties et de former les gendarmes. La direction de la sécurité publique dispose pour sa part d'une brigade de la protection de la famille sensibilisée à la thématique des violences intrafamiliales. L'accueil du public au commissariat à Papeete a été revu afin d'offrir les conditions de confidentialité et d'écoute adaptées.

Enfin, des dispositifs judiciaires renforcés sont mis en place de façon inégale.

Ainsi, introduite par la loi n°2010-769 du 9 juillet 2010, l'ordonnance de protection a pour objectif de soutenir la victime face à des violences exercées par celui qui partage ou a partagé sa vie en lui accordant des mesures de protection, pour elle et éventuellement ses enfants. Elle permet ainsi au juge aux affaires familiales d'assurer dans l'urgence la protection de victimes de violences conjugales ou intrafamiliales. Ce dernier délivre l'ordonnance s'il considère comme vraisemblables les faits de violence allégués et le danger auquel la partie demanderesse ou ses enfants sont exposés. Elle n'est pas subordonnée à l'existence d'une plainte pénale préalable.

Une réponse des territoires qui se structure mais qui reste à affirmer

En Nouvelle-Calédonie, la loi de Pays du 5 janvier 2022 relative à la protection des victimes de violences réforme l'ordonnance de protection de la compétence du juge aux affaires familiales dans le champ civil. À l'occasion de sa délivrance, après avoir recueilli les observations des parties sur chacune des mesures suivantes, le juge aux affaires familiales est, entre autres, compétent pour interdire à la partie défenderesse de se rendre dans certains lieux spécialement désignés par le juge aux affaires familiales,

proposer à la partie défenderesse une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique, ou un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences sexistes au sein du couple et statuer sur la résidence séparée des époux ainsi que sur le logement commun de partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou de concubins.

Dans ce domaine, la Polynésie française est pour l'instant restée en retrait.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. s'attacher, à partir de 2024, à une veille statistique exhaustive interservices et genrée permettant une connaissance fine du phénomène sur l'ensemble de chaque territoire (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice, gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;

2. assurer, à partir de 2024, une traçabilité budgétaire de l'ensemble des actions et des aides servies concernant la lutte contre les violences faites aux femmes (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;

3. produire et tenir à jour, à partir de 2024, un guide à destination des opérateurs engagés dans la lutte contre les violences faites aux femmes (*gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;

4. concevoir et animer, en 2024, une stratégie de long terme en matière de lutte contre les violences faites aux femmes qui fédère tous les acteurs publics et associatifs concernés (*gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;

5. assurer, dès 2024, une prise en charge de premier niveau fiable des femmes victimes tout au long de l'année par téléphone 7j/7 et 24h/24 (*gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;

6. sous réserve des moyens financiers nécessaires, démultiplier, à partir de 2024, le maillage territorial de prise en charge des personnes victimes des violences (*gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*).