



Papeete, le - 3 MAI 2023

Le président

GREFFE

à

Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française

n° 2023 - 132

Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives et de sa réponse relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la lutte contre les violences faites aux femmes.

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

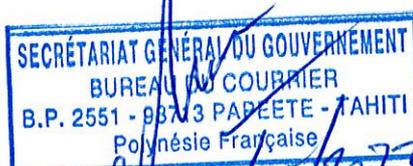
Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la juridiction sur la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la lutte contre les violences faites aux femmes concernant les exercices 2017 et suivants ainsi que la réponse que vous y avez apportée.

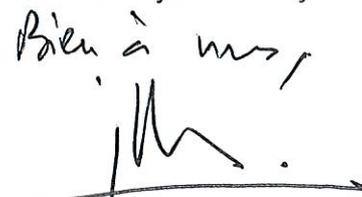
Je tiens également à vous informer que la Chambre a pleinement appliqué les dispositions de l'article L. 272-67 du Code des juridictions financières en ne vous communiquant pas ce rapport durant les trois mois précédant les élections territoriales.

De plus, je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de le transmettre au Président de l'assemblée de la Polynésie française en vue de son inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de cette assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'au directeur local des finances publiques de la Polynésie française.



Bien à vous,

Jean-Luc LE MERCIER
Conseiller référendaire
à la Cour des Comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

Collectivité de la Polynésie française : La lutte contre les violences faites aux femmes

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 3 novembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
<i>PARAU PU'ŌHURA'A</i>	6
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE POLITIQUE PUBLIQUE À AFFIRMER FACE À L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE	13
1.1 Des prérequis qui restent fragiles en Polynésie française.....	13
1.1.1 Une prise de conscience internationale croissante.....	13
1.1.2 Les conditions d'applicabilité en Polynésie française des dispositions internationales et nationales.....	15
1.1.3 Un phénomène social documenté au niveau national.....	18
1.1.4 Des maux connus par la collectivité de la Polynésie française même s'ils restent insuffisamment analysés.....	19
1.2 Des handicaps tenaces dans l'organisation de la politique publique	23
1.2.1 Des engagements anciens pris par la Polynésie française	23
1.2.2 Un portage ministériel inégal.....	26
1.2.3 Une absence de stratégie sociale d'ensemble pénalisante	27
1.2.4 Un partage des rôles avec l'État	31
1.3 Un appui aux opérateurs privés à compléter.....	38
1.3.1 L'information sur les parcours de prise en charge reste à formaliser.....	38
1.3.2 Des aides financières mal connues	39
2 UNE COORDINATION DES OUTILS D'INTERVENTION À RENFORCER	43
2.1 Faute de schéma social territorial, la prévention est insuffisamment structurée	43
2.2 Des dispositifs du ressort du Pays de prise en charge suite à la révélation des violences à rationaliser.....	46
2.2.1 La cellule de signalement de la DSFE	48
2.2.2 Une plateforme téléphonique unique accessible en attente	49
2.2.3 Le cas du centre hospitalier de la Polynésie française.....	50
2.2.4 Les services de gendarmerie et de police nationale.....	52
2.3 Les parcours de sortie des violences	52
2.3.1 Le recours à la décohabitation entre les victimes et les auteurs.....	52
2.3.2 Le suivi des victimes et des auteurs : le cas de l'association polyvalente d'actions judiciaires (APAJ)	55
2.3.3 Les dispositifs d'autonomisation	57
2.3.4 Une prise en charge médicale à mieux identifier par le Pays	58
3 LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES SUR LEUR LIEU DE TRAVAIL SONT À DAVANTAGE PRENDRE EN COMPTE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	60
3.1 La réglementation du ressort du Pays en matière de protection des femmes sur leur lieu de travail est insuffisante	61
3.2 Un traitement statistique RH à affiner	63

3.3 Un portage hiérarchique attentif dans un esprit de tolérance zéro reste à installer.....	67
3.4 Des leviers d'action RH à mobiliser	67
3.4.1 Gestion managériale et RH.....	69
3.4.2 Lutte contre le sexisme et contre certains stéréotypes.....	70
ANNEXE	72

SYNTHÈSE

L'étude commanditée par le ministère de la Santé de la Polynésie française intitulée « *les violences envers les femmes en Polynésie française* » indiquait en 2002 que celles-ci « *englobent tous les actes, qui par leur menace, la contrainte ou la force, leur infligent, dans la vie privée ou publique, des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques dans le but de les intimider, punir, humilier, les atteindre dans leur intégrité physique et leur subjectivité* ». Le bilan statistique dressé en 2020 par le conseil de prévention de la délinquance local estime pour sa part que « *En moyenne, près de 1 500 femmes sont victimes chaque année de violences criminelles ou délictuelles en Polynésie française. Les violences physiques non crapuleuses (femmes battues par leur conjoint, altercations, conflits de voisinage, bagarres alcoolisées ou sous l'emprise de stupéfiants...) sont principalement commises dans la sphère familiale au sens large. 77 % des victimes de violences intrafamiliales sont des femmes.* » En Polynésie française, ces violences enregistrent un taux de 8,13 pour 1 000 habitants contre une moyenne nationale de 5,12 pour 1 000.

Il s'agit donc, au-delà d'un contentieux de masse, d'une violence souvent caractérisée par la présence d'un lien affectif entre la victime et l'auteur. Ce lien peut s'accompagner d'une situation de dépendance économique de la victime et constituer pour elle un frein à la révélation des faits aux autorités.

L'ensemble de ces éléments combinés sont susceptibles de rendre plus complexe l'appréhension de ce phénomène par les pouvoirs publics, ce qui les oblige particulièrement, à la fois en matière de prévention, de prise en charge et d'accompagnement. En dépend notamment leur capacité de coordonner leurs moyens de santé publique, d'aides sociales, de Justice et d'actions de police. La politique publique de lutte contre les violences faites aux femmes ne peut dès lors être envisagée que sous la forme d'une chaîne de compétence partagée entre l'État, le Pays et les communes, ce qui suppose comme prérequis la formalisation d'un cadre d'action commun.

Effectivement, des instances de co-pilotage et des plans d'action qui participent à cette mise en cohérence ont été instaurés en Polynésie française. Cet ensemble a été développé pour l'essentiel à l'initiative de l'État selon des directives nationales dans le but d'organiser plus généralement la prévention de la délinquance. A cet égard, le conseil de prévention de la délinquance de la Polynésie française instauré en 2016 par le Haut-commissaire de la République a adopté une suite de plans pluriannuels, le dernier ayant été validé le 25 janvier 2022 pour la période 2021-2024. Ces documents-cadres présentent parmi les priorités identifiées un volet afférent à la lutte contre les violences faites aux femmes.

Si ces instruments nationaux déclinés localement participent à l'organisation des actions, ils n'ont toutefois pas vocation à se substituer à des mécanismes qui relèvent de la seule compétence du Pays. Or, les constats formulés par la Chambre dans certains de ses précédents rapports, qui ont mis en évidence de sérieux handicaps dans la conduite ces dernières années de la politique sociale, du logement social, de l'OPH, et de la santé, créent un écosystème interne défavorable qui pèse sur les capacités du Pays à lutter efficacement contre les violences faites aux femmes. Précisément, les effets d'un périmètre ministériel changeant et la suppression en 2018 de la délégation à la famille, à l'enfance et à la condition féminine n'ont pu être amortis qu'en partie par l'administration, à cause notamment de l'insuffisance d'un cadre d'action pluriannuel formalisé et d'effectifs en tension permanente comme c'est le cas à la DSFE.

La Polynésie française n'a pas défini, au moment de l'instruction, sa feuille de route pour lutter contre les violences faites aux femmes, alors que les instruments internationaux proposent des boîtes à outils aisément adaptables, et qu'elle est liée notamment à la convention onusienne sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) depuis 2001.

Dans ce contexte, les outils qui préparent l'action à long terme peinent eux-mêmes à être développés et à s'inscrire dans la permanence, à l'image des travaux de veilles juridique et informationnelle et de l'observation statistique. Il en résulte des insuffisances significatives dans des domaines clés : une réglementation incomplète organisant les structures collectives d'hébergement temporaire des victimes, des aides sociales aux femmes seules réduites, et une prévention sanitaire et sociale d'ensemble à structurer.

Même si la prise de conscience de l'ampleur des violences infligées aux femmes en Polynésie française progresse significativement, les défis ne manquent pas en matière de coordination interministérielle, de mises à jour et de codification du droit local, et de compétences internes mobilisables.

Dans ce contexte, les associations locales n'ont pu qu'endosser un rôle déterminant. Sur cet aspect, l'intervention du Pays auprès d'elles se concentre pour l'essentiel sur un appui financier, ce qui constitue l'expression minimale d'une politique publique. Pourtant, ces subventions ne font elles-mêmes pas l'objet d'une traçabilité budgétaire consolidée, ni par bénéficiaire, ni globalisée sur le thème. Plus généralement, ces partenaires de terrain mériteraient de la part du Pays un accompagnement plus large, en leur offrant un appui technique, à adosser pour gagner en efficacité, à de véritables contrôles de conformité et de qualité de service. Ces composantes sont déterminantes dans la capacité de la collectivité à garantir aux femmes victimes de violences un parcours de prise en charge sécurisé sans discontinuité, depuis la révélation des faits, jusqu'à leur reconstruction individuelle, en passant par leur mise en sécurité physique, morale et économique.

La Chambre a examiné en complément la situation spécifique des femmes sur leur lieu de travail et en particulier des agents féminins employés par le Pays. La collectivité de la Polynésie française occupe en effet une place de premier plan : d'une part, elle est l'un des premiers employeurs sur le territoire, et d'autre part, elle est l'autorité règlementaire en matière de droit du travail et du statut de la fonction publique territoriale. A cet égard, son exemplarité morale et juridique dans ce domaine est attendue. Des voies d'amélioration importantes ont malgré tout été identifiées.

Des dispositions relatives à la protection des femmes en 2013 ont bien été ajoutées à la réglementation du travail en droit privé et en droit public. Mais depuis, aucune évolution juridique positive n'a été enregistrée sur ce sujet, malgré la demande du Président de la collectivité à cette époque qu'il a d'ailleurs réitérée en 2017 à partir du constat de l'existence de carences s'agissant de la prévention des risques professionnels. Des projets tels qu'un plan d'action pluriannuel dédié, ou un centre d'écoute unique des victimes ont bien été engagés, sans qu'aucun d'entre eux n'ait été déployé par la suite.

Plus largement, une culture de la tolérance zéro des comportements déviants contre les femmes au travail est à installer, en faisant en sorte que l'administration territoriale soit moteur. Compte tenu de l'ensemble de ces constats, la Chambre a formulé neuf recommandations.

En réponse aux observations de la Chambre, la collectivité a rappelé ses projets de rédaction de plans stratégiques en précisant les actions qui devraient en découler en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. Si les études et les schémas constituent un préalable indispensable à l'organisation de toute politique publique, ces outils n'ont de valeur que par les actes.

Seule cette version fait foi.

PARAU PU'ŌHURA'A

Ua parau te fa'aterera'a hau no te ea i roto ite hō'ē mā'imira'a i te matahiti 2002, e tāpura hia te ta'ato'ara'a 'o te mau 'āhitihiti i ni'a i te mau vahine mai te ha'amāta'u, te fa'ahepora'a, te rave 'inora'a i roto i te'orara'a 'aore ra i rapae, te mau fa'ahemara'a i ni'a i te tino, te mau māferara'a nō te fa'ahō'ū'ū, te fa'au'u'a, te fa'aha'eha'a.

Ua tāpura hia i te matahiti 2020, 'e 1500 vahine i te matahiti ho'e, tei tupu hia i te mau 'āhitahita i Porinetia Farani, e te rahira'a o teie mau 'āhitahita e tupu i roto i te 'utuāfare.

Nō te reira, te rahira'a 'o te taime, mea fifi nō te vahine i rave 'ino hia e parauparau nō te mea ho'i ē te vai ra te tahi natihenera'a 'aore ra te tahi titi ra'a nō te pae 'o te moni no te ta'ata i rave 'ino iana. E ti'a ia ha'apa'ari hia te ha'a 'e te tuha'a a te mau poritita nō te 'aro i mua i te mau rave 'inora'a i ni'a i te mau vahine nō te pae 'o te āraira'a, te tauturura'a 'e te 'āpe'era'a. E manuia teie fa'anahora'a mai te peu e rave amui te Hau farani, te Hau fenua, te mau 'Oire no te pae 'o te ea huiratira 'e te mau tauturu totiare, te Tiripuna, 'e te mau Mūto'i i tārātou ha'a.

Ua ha'amou hia te mau tāpura 'ohipa matamua 'e te mau rave'a huru rau i Porinetia farani nō te rahira'a 'o te tuha'a na te Hau farani, aita ra na te Hau fenua. E hi'ora'a teie no te paruparura'a 'o te Hau fenua : Aore e papa 'ohipa no te pae 'o te parurura'a horora'a, aita te mau nūmera 'e te mau tai'o e tae i te hope'a, aita te mau rave 'ohipa i te pu fa'aterera'a 'o te mau 'ohipa totiare e rava'i ra, aita te mau fa'aturera'a no te fa'anaho i te mau pū fa'ari'ira'a i te mau ta'ata i rave 'ino hia e rava'i, mea rava'i 'ore te mau 'ohipa 'āpiti i rotopū i te mau pū fa'aterera'a hau, mea ha'ihā'i roa te tauturu tōtiare nō te mau vahine e ora ona ana'e, e tano ato'a ia fa'anaho maita'i hia te 'āraira'a ea 'e tōtiare. Ua 'ino rahi roa atu teie 'ohipa i teie mau mahana i te fa'a'orera'a hia i te matahiti 2018 te piha nō te parau 'o te 'utuāfare, te tamari'i 'e te 'orara'a vahine.

Ia 'ite hia teie mau 'ohipa, e nehenehe e parau ē, nā te mau tā'atira'a i amo i teie hāpoi'a mā te ti'ara'a 'ore 'o te Hau fenua. Ua amo te Hau fenua i te pae no te tauturu moni. E tuha'a ha'ihā'i noa ra ia au i te hō'ē poritita no te huiratira. Mea faufā'a 'ore teie tauturu nō te mea aita e hi'opo'ara'a i muri mai, aita e pāturura'a , e aita e hi'opo'ara'a nō te fa'a'ohipa maita'ira'a 'e pāpū mau ā 'o teie moni tauturu.

Ua hi'opo'a ato'a te pū i te parau 'o te mau vahine e rave nei i te 'ohipa i roto i te mau pū 'ohipa 'o te Hau fenua, oia ho'i, 'o te Hau fenua te fatu 'ohipa rahiroa a'e i te fenua nei, e oia ato'a ho'i te Ti'a no te pae 'o te mau fa'aturera'a 'ohipa. E ani ihoa ia te tahi 'afarora'a no te pae 'o te morare 'e te papa turera'a i teie pae. Teie ra, te vai ra rave rahi mau 'ohipa tei ti'a ia ha'amaita'i hia.

Ua 'āpepe hia te tahi mau 'īrava ture i ni'a i te pāturura'a 'o te mau vahine i te matahiti 2013 i roto i te papa ture 'ohipa i te pae 'o te ti'ara'a ta'ata 'e te ti'ara'a mana. Tera ra, mai te reira tau, aita hō'ē a'e ha'amaita'ira'a ture tei rave hia, noa atu te te mau anira'a 'o te Peretiteni 'o te va'a mata'eina'a 'o te reira tau. E te tapitira'a 'o te anira'a i te matahiti 2017 no te mea ho'i ē te vai ra te tahi mau fifi i te pae no te 'āraira'a paruru i roto i te pū 'ohipa. Te vai ra te tahi mau opuara'a tei ha'amou hia no te hō'ē pū 'aparaura'a no te mau vahine rave 'ino hia aore ra te tahi tapura 'ohipa i te matahiti no te fa'amatarā'a i te parau i rotopū i te mau pū 'ohipa o te Hau fenua, tera ra, aita hō'ē a'e tei matara. Hau atu, e ti'a ia ha'amou hia te tahi papa ture 'eta'eta i mua i te mau 'ohipa 'ino aore ra tano 'ore tei rave hia i ni'a i te vahine i roto i te mau pū 'ohipa 'a te Hau Fenua 'e i ni'a i te ta'ato'ara'a 'o te fenua. Oia ho'i, na te Hau fenua 'e horo'a i te hi'ora'a.

Ia au i teie mau hi'opo'ara'a, e iva a'ora'a tā te pū.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Organiser, dès 2023, une veille statistique permanente consolidée sur les violences faites aux femmes, y compris dans les îles.

Recommandation n°2 : Adopter, dès 2023, une feuille de route de lutte contre les violences faites aux femmes, partie du schéma directeur social.

Recommandation n°3 : Produire et tenir à jour chaque année un référentiel des droits de la femme à destination des professionnels et ce, à partir de 2023.

Recommandation n°4 : Assurer, dès 2023, une traçabilité budgétaire des actions et des aides servies concernant la lutte contre les violences faites aux femmes.

Recommandation n°5 : Assurer, dès 2023, une prise en charge fiable par téléphone 24 heures sur 24 toute l'année des femmes victimes.

Recommandation n°6 : Adopter, dès 2023, une réglementation relative aux structures d'accueil concernées par la lutte contre les violences faites aux femmes.

Recommandation n°7 : Pratiquer au sein de la DSFE une gestion immobilière rigoureuse, dès 2023, pour tous types de biens et quel que soit le statut de l'occupant.

Recommandation n°8 : A partir d'un travail continu de veille juridique en droit privé et en droit public, améliorer la norme pour mieux protéger les femmes sur leur lieu de travail dès 2023.

Recommandation n°9 : Mettre en place, dès 2023, un module de formation interservices obligatoire au Pays sur la lutte contre les violences faites aux femmes.

Recommandation n°10 : Instaurer, dès 2023, une procédure RH interne formalisée de signalements et de prise en charge des situations de violences faites aux femmes.

INTRODUCTION

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a inscrit à son programme 2022 l'examen de la lutte contre les violences faites aux femmes conduite par la collectivité de la Polynésie française, pour les exercices 2017 à 2022. La compétence de la Chambre pour cet examen de gestion est fixée par l'article LO. 272-12 du code des juridictions financières.

L'ouverture du contrôle a été notifié le 1^{er} mars 2022 à M. Édouard FRITCH, Président en fonctions de la Polynésie française, en application de l'article R. 272-43 du code des juridictions financières.

Conformément au III.5 du recueil des normes professionnelles en vigueur, un entretien de début de contrôle a été organisé par le rapporteur au siège du ministère du Travail, des Solidarités et de la Formation, en charge de la Condition féminine, de la Famille et des Personnes non autonomes avec Mme la Ministre Virginie BRUANT, le 29 mars 2022, qui a reçu délégation du Président de la collectivité, par courrier reçu par la Chambre le 4 avril 2022.

Le périmètre retenu comprend l'élaboration de la politique publique, les outils développés ainsi que l'évaluation de leur efficacité afin d'envisager les éventuelles améliorations nécessaires. En complément, l'étude de la réglementation locale a pour objectif d'apprécier la qualité de la politique publique concernée et la situation des femmes au travail au prisme notamment du pays en tant qu'employeur.

Plusieurs questionnaires ont été adressés dans le cadre du contrôle, et des réunions de travail ont eu lieu avec certaines parties prenantes en raison de leur implication dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

La collectivité a rencontré des difficultés à recenser les documents demandés dans le cadre de l'instruction. Le renouvellement des équipes ministérielles et de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE) installées au cours du premier semestre 2022 ne saurait cependant justifier pleinement cette situation. La Chambre ne peut que rappeler les deux principes de continuité et de mutabilité de tout service public. Pour l'avenir, le Pays est invité dès lors à améliorer l'archivage de ses pièces administratives et de ses documents de travail par une indexation appropriée, pour éviter notamment les pertes, et ainsi offrir aussi aux équipes nouvelles de la collectivité des conditions de prise de fonction normales. Il serait de bonne gestion que le Pays formalise pour tous les services et cabinets ministériels les conditions de gestion documentaire dématérialisée.

L'entretien préalable à la formulation des observations provisoires de la Chambre, prévu par les articles L. 272-61 du code des juridictions financières, a eu lieu le 11 juillet 2022 avec Mme la Ministre Virginie BRUANT, qui a reçu délégation par courrier du Président du gouvernement le 5 juillet 2022.

A l'issue du délibéré du 17 février 2022, la chambre territoriale des comptes a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires complet a été adressé le 3 août 2022 au Président du Pays, dont la réponse a été reçue par la Chambre le 10 octobre. En complément, treize tiers mis en cause ont été destinataires chacun pour ce qui les concerne d'extraits. Ils ont accusé réception du courrier entre le 3 et le 19 août 2022.

Après avoir procédé à l'analyse des réponses de l'ordonnateur et des tiers mis en cause, la Chambre a délibéré le 3 novembre 2022 les observations définitives reproduites ci-après.

Transmises à l'ordonnateur en exercice, celui-ci a usé de son droit de réponse dans le délai d'un mois imparti à l'article L. 272-66 du code des juridictions financières.

Conformément aux dispositions de l'article L. 272-67 du Code des juridictions financières, ce rapport n'a été communiqué à ses destinataires à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise.

Présentation

En droit français, les violences faites aux femmes, lorsqu'elles sont caractérisées, constituent des infractions passibles de poursuites pénales.

Sur la période récente, les politiques publiques de lutte contre ce type de violence bénéficient de la conjonction de deux mouvements de fonds : la prise en compte croissante de la singularité de ce type de violence et la volonté grandissante de mieux accompagner les victimes.

La volonté de la part des pouvoirs publics nationaux de renforcer le soutien aux victimes d'infractions pénales

Les mesures légales de protection des victimes d'infractions pénales dans leur ensemble, y compris les femmes qui ont subi des violences, connaissent des développements depuis plusieurs années. Ainsi, sans être exhaustif, la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006¹ a explicitement reconnu la notion de viol et d'agression sexuelle au sein du couple ainsi que l'existence du vol entre époux lorsque celui-ci porte sur des documents indispensables à la vie quotidienne de la victime. La loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 incarne également ce mouvement. Ce texte a créé en effet des dispositifs spécifiques s'agissant des violences faites aux femmes, notamment au sein du couple et s'agissant des effets sur les enfants, en instaurant en particulier l'ordonnance de protection des victimes, la possibilité du retrait de l'autorité parentale aux agresseurs, et la création d'un délit de violences psychologiques.

A cet égard, les propos introductifs du document préparatoire du schéma territorial de l'aide aux victimes en Polynésie française rédigé à l'initiative de l'État dressent un panorama éclairant sur la prise en charge des victimes : « Au plan national, émerge depuis la fin des années 70, la nécessité de renforcer les mesures d'aide et de soutien aux victimes d'infractions. Cette préoccupation s'est intensifiée suite à la multiplication des actes de terrorisme perpétrés sur le sol français, qui ont impacté simultanément un nombre important de victimes, et ont mis en exergue les faiblesses des procédures de prise en charge existantes. »

¹ Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

« En outremer, et notamment en Polynésie française, la nécessité d'élaborer une véritable politique publique de l'aide aux victimes est renforcée par la surreprésentation des actes de violences intrafamiliales notamment de violences conjugales et violences sexuelles, (...). »

Une violence distincte

L'étude socio-anthropologique conduite par le ministère de la santé de la Polynésie française en 2002 donne une définition des violences en général et des violences faites aux femmes en particulier :

« La violence repose sur un rapport de force ou de domination entre au moins deux individus. Il s'agit d'imposer sa volonté à l'autre et de le dominer, dans un mécanisme de soumission et d'emprise par l'humiliation, la dévalorisation, le harcèlement. Tout acte de violent constitue une atteinte à l'intégrité physique, psychologique, intellectuelle de la personne.

« Ainsi les violences faites aux femmes « englobent tous les actes, qui par leur menace, la contrainte ou la force, leur infligent, dans la vie privée ou publique, des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques dans le but de les intimider, punir, humilier, les atteindre dans leur intégrité physique et leur subjectivité »². »

Ces violences prennent ainsi plusieurs formes :

- psychologiques (harcèlement moral, insultes, menaces) ;
- physiques (coups et blessures) ;
- sexuelles (viol, attouchements) ;
- ou économiques (privation de ressources financières et maintien volontaire dans la dépendance).

Ces violences peuvent par ailleurs se dérouler dans tous les lieux de la vie sociale : transports publics, lieu de travail, foyer, voie publique...

Les données recueillies en Polynésie française indiquent que parmi ces violences, celles commises dans la sphère intrafamiliale sont, par leur importance et par leur intensité, un phénomène important. De surcroît, elles concernent les quatre formes présentées supra.

Le Conseil de l'Europe s'est positionné sur les violences au domicile en mettant en avant leur singularité :

La violence domestique, ou violence dans les relations intimes, est la violence fondée sur le genre la plus répandue.

Elle nécessite également une attention particulière, car il s'agit d'un type de violence relationnelle, dont la dynamique est par conséquent très différente de celle des incidents violents qui se produisent entre des personnes qui ne se connaissent pas. Le fait que la violence domestique ait longtemps été considérée comme une question privée et domestique a considérablement entravé la reconnaissance du phénomène comme une violation

² Les violences envers les femmes en Polynésie française – étude socio-anthropologique – ministère de la santé/direction de la santé ; septembre 2002.

des droits humains. (...) **la grande majorité de la violence domestique est perpétrée par des hommes à l'encontre des femmes.** La violence domestique (viol, coups et blessures, maltraitance psychologique et physique) provoque au plan physique et mental de graves souffrances, des blessures et souvent le décès. Elle est infligée contre la volonté de la victime dans l'objectif de l'humilier, de l'intimider et de la contrôler.

Une question revient souvent à propos de la violence domestique : « Pourquoi la victime ne part-elle pas ? » Il n'y a pas de réponse simple à cette question, car **la violence domestique est un phénomène complexe qui implique souvent des formes physiques, psychologiques, émotionnelles et économiques de violence.** Elle peut souvent induire le « syndrome de la femme battue » où, dans une relation violente, la femme commence à se sentir incapable de réagir, bonne à rien et impuissante, au point d'accepter la situation. (...). D'autres raisons pour lesquelles elles finissent par rester dans la relation violente (...) peuvent comprendre la dépendance financière à l'égard de l'agresseur, les contraintes sociales et l'absence de solutions de rechange, comme des foyers pour accueillir les victimes. La violence domestique implique souvent une victime isolée de sa famille et de ses ami.e.s et privée de ses biens personnels, des enfants manipulés, des menaces de représailles contre la victime, les enfants ou d'autres membres de la famille. Enfin, pour la victime, il est très difficile voire dangereux de quitter un partenaire violent quand pèsent les classiques pressions sociales du type « un père vaut mieux que pas de père du tout pour tes enfants ».

Une autre raison pour laquelle les personnes restent dans des relations de violence est le phénomène du « cycle de la violence » :³

³ Source : <https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/domestic-violence-or-violence-in-intimate-relationships>



Source : <https://www.solidarite-femmes.be/violences-conjugales/cycle/>

Le caractère singulier de cette violence entre deux individus parce qu'ils entretiennent au préalable un lien affectif a d'ailleurs pour conséquence d'invalider la voie de la médiation comme réponse⁴.

En Polynésie française, le *Ha'ama*, terme tahitien qui peut être traduit par le sentiment de honte à la fois personnel et à l'échelle du groupe auquel on est socialement rattaché, est susceptible de créer une difficulté supplémentaire pour la victime de se signaler auprès des professionnels pour assurer sa prise en charge et envisager la sanction et l'accompagnement des auteurs.

Ce lien affectif, si comme indiqué précédemment, peut prendre la forme de l'emprise psychologique entre la victime et l'auteur, peut aussi se doubler d'une dépendance économique de la victime vis-à-vis de l'auteur, renforçant sa soumission et le choix du silence. L'étude des données de l'institut de la statistique de Polynésie française (ISPF) indique que cette dépendance est particulièrement élevée en Polynésie française : « En 2021, les femmes sont toujours moins employées que les hommes ; elles sont 46 % à occuper un emploi contre 60 %

⁴ Article 48 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ratifiée par la France le 4 juillet 2014 et entrée en vigueur le 1er novembre 2014 – Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits y compris la médiation et la conciliation, en ce qui concerne toutes les formes de violence -- // effectivement le rapport de domination créé ne permet pas une discussion d'égal à égal.

pour les hommes, soit un écart de 14 points. En France métropolitaine, cet écart est de six points au profit des hommes comparativement à 14 points pour la Polynésie française. »

Le taux d'activité des femmes n'a pas progressé en Polynésie française depuis 2007⁵.

De surcroît, les témoignages recueillis par les acteurs professionnels au cours de l'instruction laissent supposer que l'éclatement géographique de la Polynésie française, qui se caractérise par la présence de communautés de taille réduites dans les îles, pourrait rendre plus difficile de révéler les faits pour les victimes sur place. La Chambre regrette que cet aspect qui semble caractéristique des violences faites aux femmes en Polynésie française n'ait pas fait l'objet d'études spécifiques.

Face à un phénomène sociétal marqué, la nécessité d'une action publique ambitieuse s'impose.

Si l'État, au vu de ses compétences, a la responsabilité d'apporter une réponse pénale en qualifiant les faits de violence de délits ou de crimes, il appartient au Pays d'organiser et de veiller à la mise en œuvre adaptée de ses compétences sanitaire, sociale et éducative. Il a également en charge le droit du travail, qui a vocation entre autres de réguler les relations professionnelles, et de lutter contre les formes de harcèlement dont peuvent faire l'objet les femmes en milieu professionnel.

1 UNE POLITIQUE PUBLIQUE À AFFIRMER FACE À L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE

1.1 Des prérequis qui restent fragiles en Polynésie française

1.1.1 Une prise de conscience internationale croissante

La Charte des Nations Unies signée le 26 juin 1945 ratifiée par la France le 31 août 1945, et la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 désignent l'égalité des femmes et des hommes comme inhérente aux droits fondamentaux, à la dignité et la valeur de la personne humaine et au refus de toute discrimination.

Les Nations Unies ont organisé depuis quatre conférences mondiales sur les femmes et leurs droits. Celles-ci se sont déroulées au Mexique en 1975, à Copenhague en 1980, à Nairobi en 1985 et à Beijing en 1995. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing qui forment un programme pour l'autonomisation des femmes sont considérés par l'ONU, avec la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979,

⁵ Page 37 du rapport du CEDEF 2012.

comme les principaux documents de politique mondiale en matière d'égalité des sexes. Ces engagements internationaux incluent dans leur objectif la lutte contre les violences faites aux femmes.

Parmi les instruments internationaux⁶, la Déclaration de 1993 de l'Assemblée générale des Nations unies sur l'élimination de toutes formes de violence à l'égard des femmes⁷ reconnaît que «La violence à l'égard des femmes traduit des rapports de force historiquement inégaux entre les hommes et les femmes, lesquels ont abouti à la domination et à la discrimination exercées par les premiers et freiné la promotion des secondes et qu'elle compte parmi les principaux mécanismes sociaux auxquels est due la subordination des femmes aux hommes».

La Résolution 54/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 17 décembre 1999 a proclamé le 25 novembre "Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes".

Le Comité des ministres du conseil de l'Europe a pour sa part adopté le 30 avril 2002 la recommandation 2002-5 aux États membres sur la protection des femmes contre la violence, en insistant sur la prévention et la protection des victimes.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite «Convention d'Istanbul», a été adoptée le 7 avril 2011. Ratifié par la France le 4 juillet 2014 et entré en vigueur le 1^{er} août 2014, ce traité est le premier instrument européen créant un cadre juridique étendu sur le thème des violences faites aux femmes, ce texte a identifié quatre piliers, assortis de 38 engagements qui incluent aussi bien des procédures que des outils opérationnels.

Dans ce contexte, les acteurs publics nationaux et locaux en Polynésie française disposent de cadres d'intervention fixés par les institutions internationales leur permettant en particulier, au-delà d'engagements juridiques qui peuvent les engager, de structurer leurs interventions pour lutter contre les violences faites aux femmes.

La Polynésie française se doit dès lors de porter une attention particulière aux instruments internationaux et nationaux existants pour, d'une part, évaluer ses propres obligations en la matière, et d'autre part, développer ses capacités de mobilisation à partir des mécanismes qu'ils ont élaboré.

⁶ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 2200 A (XXI) et ratifiés par la France le 4 novembre 1980, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) adoptée le 18 décembre 1979 et ratifiée par la France le 14 décembre 1983, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradant adoptée le 18 décembre 2002 par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution A/RES/57/199 et ratifiée par la France le 11 novembre 2008.

⁷ Résolution 48/104 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993.

1.1.2 Les conditions d'applicabilité en Polynésie française des dispositions internationales et nationales

L'application ou pas en Polynésie française de toute ou partie des instruments internationaux et des textes nationaux rend indispensable la conduite d'un travail de veille et d'analyse juridique de la part du Pays, ce qui n'est pas systématiquement le cas. A cet égard, la collectivité a été dans l'incapacité au cours de l'instruction de présenter le cadre réglementaire en vigueur sur la question, hormis la partie du code du travail relative au harcèlement.

La Polynésie française ne connaît ainsi que partiellement le cadre normatif relatif à la politique de lutte contre les violences faites aux femmes.

La Chambre a été contrainte de dresser elle-même un état du droit positif.

Les engagements internationaux pris par la France sont applicables de plein droit en Polynésie française en vertu de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958. S'agissant des lois et règlements nationaux, les articles 73 et 74 de la constitution combinés au dernier alinéa de l'article 7 de loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 pose le principe de leur application qui comportent une mention expresse à cette fin, hormis pour certaines matières qui sont de la responsabilité de l'État comme l'organisation de la justice, le droit pénal, et la procédure pénale, qui sont d'application directe.

Les faits de violence faites aux femmes sont considérés en droit français comme une formes de la délinquance. La délinquance désigne une conduite individuelle caractérisée par la commission d'infractions, plus ou moins graves, souvent marquée par la réitération⁸.

La répression des faits de violence à l'égard des femmes a été renforcée dans le code pénal et dans le code civil à partir de 1992 en France, hormis certaines dispositions relatives aux affaires de mœurs plus anciennes⁹. Depuis, plusieurs lois successives sont venues affirmer la lutte contre les violences conjugales en particulier¹⁰.

Le code de la sécurité intérieure, créé par l'ordonnance n°2012-351 modifiée est applicable en Polynésie française sous réserve des adaptations prévues par la loi¹¹. Il dispose en particulier que sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État, des compétences de la Polynésie française en matière sociale et des compétences des autres collectivités publiques et des établissements et

⁸ Définition formulée par le Secrétariat général du comité interministériel national de prévention de la délinquance et de la radicalisation.

⁹ Comme la loi n°80-1041 du 23 décembre 1980 relative à la répression du viol et de certains attentats aux mœurs.

¹⁰ Notamment la loi n°2014-873 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, et plus récemment la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, et la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

¹¹ Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, et décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, ainsi que les articles L. 2211-1 et L. 2573-16 du code général des collectivités territoriales applicable en Polynésie française.

organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de sa commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre¹².

Cette disposition confirme qu'il s'agit d'une compétence partagée entre l'État, le Pays et les communes, et précise d'ailleurs que les actions de prévention de la délinquance conduites par les communes ne doivent pas être incompatibles avec le plan de prévention de la délinquance arrêté par le représentant de l'Etat¹³.

L'animation et la coordination à l'échelon communale est du ressort du **conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)**.

Pour rappel, le maire au titre de ses pouvoirs de police, assure le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique dans sa commune¹⁴.

Jusqu'en 2021, cette instance devait obligatoirement être mise en place à partir du seuil de 10 000 habitants. Les assises territoriales de la sécurité intérieure tenues en Polynésie française le 15 janvier 2020 ont permis de recenser neuf communes qui satisfont à cette obligation (Bora-Bora, Faa'a¹⁵, Mahina, Pajara, Papeete, Pirae, Punaauia, Tairapu-Est, Teva i Uta). Le choix de la commune de Faa'a de retenir une appellation en *Reo Tahiti*, a amené la Chambre à la solliciter par écrit dans le cadre du contradictoire pour vérifier s'il s'agit bien de la même instance. La commune n'a pas donné réponse, laissant la juridiction dans l'incertitude.

Uturoa, qui se situe en dessous du seuil de population, a volontairement créé son CLSPD en 2012.

Il en résulte que les communes de Arue, Hitia'a O Te ra, Moorea-Maiao, et Paea qui dépassent le seuil de population ne répondent pas, avec certitude, à cette obligation légale. L'article 72 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés ayant réduit ce seuil à 5 000 habitants, trois communes supplémentaires doivent créer leur CLSPD. Il s'agit de Tairapu-Ouest, Huahine et Tahaa. »

Parmi les quatre communes citées qui n'ont pas satisfait à leur obligation en matière de CLSPD, seule Moorea a apporté une réponse à la juridiction. Son maire a informé qu'il compte mettre en place cette instance. Le conseil municipal a voté le 30 mars 2022 la création du CLSPD, et un diagnostic local de sécurité devrait être terminé selon ses dires en novembre 2022.

Chaque CLSPD peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique (L. 132-5). Ces conseils se réunissent en formation plénière au moins une fois par an.

Le Pays a indiqué sur cet aspect que les services déconcentrés de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE) participent à ces instances. Il s'agira pour le Pays de veiller à y assurer une participation active et constante de ses équipes.

¹² Articles L. 132-4 et L. 155-2 du code de la sécurité intérieure.

¹³ Articles L. 132-6 et L. 155-1 du code de la sécurité intérieure.

¹⁴ Articles L. 2212-1, L. 2212-2, et L. 2573-18 du code général des collectivités territoriales applicable en Polynésie française – CGCT.

¹⁵ Faa'a n'a pas pris l'arrêté portant création d'un CLSPD mais a installé en 2013 le Tomite Haaonopono no Faa'a.

Par ailleurs, conformément à l'article D132-5 du code de la sécurité intérieure, le conseil de prévention de la délinquance de la Polynésie française¹⁶ a été créé par arrêté du Haut-commissaire de la République française le 11 janvier 2016¹⁷ à l'initiative du Parquet général et a été installé le 18 janvier 2016. À la différence des conseils de droit commun co-présidés par le Préfet et par le Procureur de la République, le conseil polynésien est co-dirigé par le Haut-commissaire de la République, le Procureur général près la cour d'appel de Papeete et le Président de la Polynésie française. Les représentants de la Polynésie française sont notamment les Ministres concernés (Solidarité, Logement, Politique de la ville, Jeunesse, Education, Santé) ainsi que le Président de l'Assemblée.

Cette instance plénière a rédigé depuis son installation une suite de plans pluriannuels de prévention de la délinquance en Polynésie française. Les deux premières versions ont eu pour socle commun la lutte contre les addictions, la prévention de la délinquance juvénile, et la prévention des violences intrafamiliales, thème en relation directe avec la lutte contre les violences faites aux femmes. Le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) finance les actions de prévention de la délinquance mises en œuvre dans le cadre des plans définis par les CLSPD¹⁸. Le Haut-commissaire de la République française transmet chaque année au secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation à Paris un rapport relatif aux actions financées par le fonds au titre de l'année précédente, et le programme prévisionnel d'intervention de l'année¹⁹.

Malgré son importance, le ministère en charge de cette question n'a pas été en mesure dans le cadre de l'instruction de communiquer les deux premiers plans, sur les périodes 2016-2018 et 2018-2020.

Le plan en cours sur la période 2021–2024 a retenu quatre priorités : réduire les conduites addictives, accompagner la jeunesse pour changer les comportements, prévenir les violences intrafamiliales et améliorer l'aide aux victimes, et garantir la sécurité et la tranquillité publique.

Compte tenu du statut d'autonomie de la Polynésie française, la plupart des dispositifs de prévention extérieurs au champ pénal mis en œuvre à la suite du *Grenelle contre les violences conjugales* qui s'est tenu à Paris en 2019²⁰ ne sont pas d'application automatique localement.

La prévention et les prises en charge sociale et sanitaire des victimes et des auteurs sont en bonne partie de la responsabilité du Pays, et ce à plusieurs titres : autorité réglementaire, organisateur des moyens, et garant de la bonne fin des actions. Il n'a pu cependant justifier d'une démarche de concertation sous la forme d'un cadre formalisé d'ensemble avec les

¹⁶ En droit commun, dénommé le « conseil départemental de prévention de la délinquance et de la radicalisation et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ».

¹⁷ Arrêté n° HC 34 CAB/BSIRI/MG du 11 janvier 2016 modifié portant création du conseil de prévention de la délinquance en Polynésie française.

¹⁸ Article R132-4-2n du code de la sécurité intérieure.

¹⁹ Article R132-4-4.

²⁰ Ensemble de moments de concertation et d'événements organisés par le gouvernement français du 3 septembre 2019 au 25 novembre 2019. Le 3 septembre, le Premier ministre avait déjà présenté des mesures d'urgence. Lors de la clôture le 25 novembre du Grenelle, il a détaillé les mesures du plan gouvernemental contre les violences faites aux femmes.

communes. Pour rappel, les maires assurent sur le terrain un rôle de relai, en tant qu'officier de police judiciaire, et les policiers municipaux peuvent être le premier contact avec la victime et l'auteur. Des communes engagent en outre des actions sociales. Ce dernier volet a été amplifié depuis 2020 dans le cadre de la gestion de proximité de la pandémie et des sollicitations plus fortes par les publics vulnérables²¹.

Étant donné l'imbrication possible avec les services de l'État et le rôle des communes, une définition claire du périmètre institutionnel de la part du Pays est indispensable, notamment pour éviter le risque de superposition de dispositifs ou a contrario, des manques. Au surplus, la collectivité n'a pas été en mesure d'apporter une réponse formelle sur ce point, malgré son importance.

Elle est donc invitée à dresser et à tenir à jour une cartographie des acteurs s'agissant de cette politique publique qui se caractérise notamment par son aspect partenarial.

1.1.3 Un phénomène social documenté au niveau national

L'observation statistique distingue de plus en plus dans ses analyses les violences faites aux femmes au niveau national, en France métropolitaine et dans certains départements d'outre-mer.

A côté de travaux ponctuels et de missions d'évaluation menées notamment par le Parlement²², l'enquête cadre de vie et sécurité (CVS), dite de «victimation», est conduite chaque année depuis 2007 par l'institut national de la statistique²³. Elle vise à connaître les faits de délinquance qu'ils aient, ou pas, donné lieu à une déclaration dans les services de police ou de gendarmerie. Les informations issues de l'enquête CVS sont donc complémentaires des données enregistrées par les forces de sécurité nationales car les victimes ne déposent pas toujours plainte. Les données présentées différencient les résultats d'ensemble et ceux concernant spécifiquement les femmes ; y sont identifiées notamment les violences hors ménage ou au sein du ménage ou de la famille.

Le rapport produit en 2019 indique que les femmes, qui représentaient 71 % des victimes de violences conjugales, ont effectué une démarche active pour seulement 31 % d'entre elles (consultation médicale ou chez un psychologue, rencontre avec les services sociaux, rencontre

²¹ Loi du Pays n° 2020-33 du 8 octobre 2020 fixant les conditions dans lesquelles les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir en matière d'actions sociales à raison des difficultés économiques et sociales engendrées, pour les personnes physiques, par la crise sanitaire liée à la propagation du virus dénommé "SARS-CoV-2" ou "covid-19", et déterminant le concours financier de la Polynésie française.

²² Comme par exemple, la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, créée par la conférence des Présidents le 2 décembre 2008.

²³ en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) du ministère de l'intérieur. La maîtrise d'œuvre (échantillonnage, organisation de la collecte, élaboration et diffusion des bases de données, etc.) est assurée par l'Insee.

avec une association d'aide aux victimes, ou appel à un service téléphonique gratuit d'aide aux victimes).

En outre, la mission interministérielle de protection des femmes contre les violences et de lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), créée le 3 janvier 2013, exerce la fonction d'observatoire national des violences faites aux femmes. Par la prise en compte des différents types de faits (mariages forcés, mutilations sexuelles féminines, prostitution, violences sexuelles, violences dans l'espace public ou au sein du couple), les dernières données rendues disponibles confirment la gravité du phénomène en France, avec une part silencieuse :

- plus de la moitié des victimes n'a fait aucune démarche auprès d'un professionnel ou d'une association ;
- 99 % des personnes condamnées pour violences sexuelles sont des hommes ;
- les femmes représentent 82 % des victimes d'homicides au sein d'un couple.

L'institut national d'études démographiques (INED) a conduit une enquête en 2018 afin d'actualiser les connaissances sur les violences à La Réunion, en Martinique et en Guadeloupe. Celle-ci a eu pour objectif de mesurer les faits de violences verbales, psychologiques, physiques et sexuelles, au sein de la sphère conjugale, au travail et dans les espaces publics.

Ces démarches ne sont pas étendues aux collectivités territoriales comme la Polynésie française, qui a compétence en matière d'études statistiques.

1.1.4 Des maux connus par la collectivité de la Polynésie française même s'ils restent insuffisamment analysés

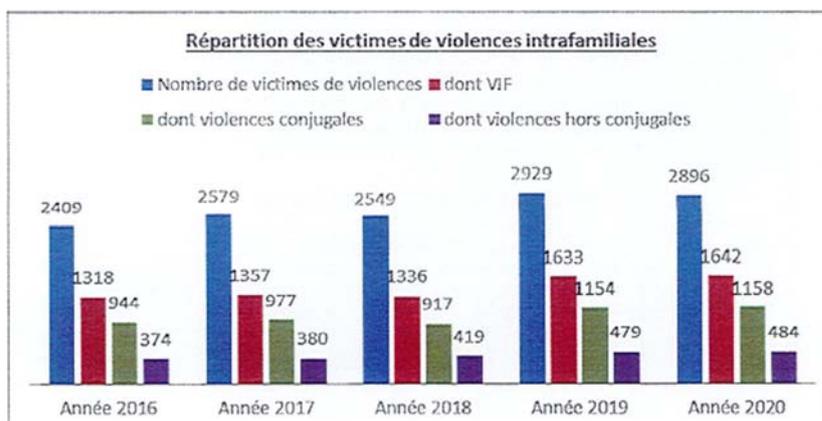
1.1.4.1 Un fonds documentaire du Pays des plus réduit

Pour justifier d'un travail d'observation statistique sur les violences faites aux femmes en Polynésie française, la collectivité a transmis dans le cadre de l'instruction deux dossiers.

Un document daté du 16 août 2021 produit par le ministère de la famille, des affaires sociales, de la condition féminine, en charge de la lutte contre l'exclusion intitulé « violences intrafamiliales – agir en Polynésie française ». Celui-ci présente dans sa première partie une série de statistiques sur la période 2019 et 2020. Comme deuxième document, le compte rendu du CLSPD réuni le 25 janvier 2022, qui inclut des indicateurs identiques au premier document. Les données sont issues du recueil par les forces de police et de gendarmerie, ainsi que par la Justice. Si l'utilisation d'informations de l'État par le Pays est de bonne gestion, la collectivité étant membre de cette instance, les données issues des services sociaux et de santé du Pays offriraient une perspective plus complète.

Le bilan dressé en 2020 par le conseil de prévention de la délinquance de la Polynésie française précise que « *En moyenne, près de 1 500 femmes sont victimes chaque année de violences criminelles ou délictuelles en Polynésie française. Les violences physiques non crapuleuses (femmes battues par leur conjoint, altercations, conflits de voisinage, bagarres alcoolisées ou sous l'emprise de stupéfiants...) sont principalement commises dans la sphère familiale au sens large. 77 % des victimes de violences intrafamiliales sont des femmes.* » De surcroît parmi les atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) au nombre de 2 931 faits enregistrés en Polynésie française en 2020, soit une aggravation de + 14,5 % entre 2016 et 2020,

les violences physiques non crapuleuses enregistrent un taux de 8,13 pour 1 000 habitants, contre un taux national de 5,12 pour 1 000. L'occurrence des violences sexuelles enregistrés par les services de sécurité publique est également supérieure au résultat national, 0,97 contre 0,88 pour 1 000 habitants. Celles-ci ont lieu en bonne partie dans la sphère familiale.



Source : rapport du CLSP du 25 janvier 2022 et document du 16 août 2021.

En réponse aux observations provisoires, le Président de la collectivité informe qu'il compte créer son dispositif observation statistique sur les violences faites aux femmes en Polynésie française au moyen d'un diagnostic conduit dans le cadre de son schéma directeur de l'action sociale et médico-sociale en préparation et qui devrait aboutir selon lui en avril 2023, ainsi que par l'installation d'une cellule de prospective au sein de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE). La Chambre ne peut qu'encourager la collectivité à respecter ce calendrier prévisionnel.

Ces deux engagements confirment par ailleurs l'importance de la recommandation n°1 mentionnée infra.

1.1.4.2 Un cheminement dans la construction de l'analyse à clarifier

La Chambre a identifié elle-même deux études, dont la collectivité n'avait pas connaissance au moment de la présente instruction.

L'étude socio-anthropologique de 2002 et l'étude quantitative en 2003 sur les violences faites aux femmes menées conjointement à l'initiative du Territoire ont permis de produire les premières données qualitatives et quantitatives sur ce sujet. A cette époque, les violences familiales et les abus sexuels sont affichés comme une priorité de santé publique locale²⁴. Malgré leur ancienneté, la Chambre mentionne ces études, celles-ci n'ayant pas eu d'équivalent ces vingt dernières années en Polynésie française.

²⁴ L'enquête conduite auprès de la population en septembre 1999 dans le cadre de l'élaboration du plan pour la santé 2001-2005, a retenu les violences intra familiales et les sévices sexuels aux 7^{ème} et 8^{ème} place parmi les 64 problèmes cités par les personnes interrogées.

Elles avaient pour objectif, à partir de constats, qui ne concernaient que les îles de la Société, et non pas l'ensemble des archipels de la Polynésie française, d'améliorer la prévention et la prise en charge des victimes et des auteurs de violences.

La question de la situation des femmes dans les îles se pose en effet, la circonscription des archipels de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE) mentionne dans son rapport d'activité qu'elle assure la prise en charge d'adultes « *(souvent des femmes) autres que personnes âgées ou handicapées qui nous été signalées pour leur vulnérabilité, violences conjugales et/ou intra familiales.* ».

Or, l'isolement dans un espace restreint où « tout le monde se connaît » pourrait constituer un frein à la révélation des faits délictueux commis dans la sphère familiale.

La direction des affaires sociales créée en 2007 comptait parmi ses services un « département planification et prospective » chargé d'observer la situation sociale du Pays au moyen d'études statistiques. Ce département a été supprimé en mars 2018²⁵. La production éventuelle de données par ce service n'a pu être justifiée. L'agence de régulation sanitaire et sociale (ARASS) créée en 2017, qui aurait pu assurer le relai. Elle s'est avant tout concentrée sur les questions de santé comme la Chambre l'a indiqué dans son rapport relatif à la politique sociale de la Polynésie française, laissant perdurer un vide.

L'analyse des besoins comme outil préalable à la planification de la politique publique de lutte contre les violences faites aux femmes n'apparaît ainsi pas constituer un réflexe de gestion systématisé. Un état des lieux approfondi de la situation constitue par principe un préalable indispensable à la structuration d'une action cohérente, pour tendre vers une offre locale adaptée de prises en charge en faveur des victimes, ce qui ne peut être garanti en l'espèce.

La collectivité a indiqué au cours de l'instruction son souhait de créer une cellule prospective au sein de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE) chargée de collecter l'ensemble des données. Alors qu'un emploi budgétaire à temps plein d'ingénieur a été ajouté par la collectivité en juillet 2022 pour doter cette cellule, la note de cadrage, qui détermine les besoins du service attendu n'est pour l'heure pas encore rédigée. Cette étape préalable est pourtant indispensable pour configurer les moyens ressources humaines, techniques et financiers nécessaires.

La Chambre rappelle de surcroît que ce projet ne présente de valeur ajoutée que si sa pérennité est assurée, et ce dans un cadre partenarial ouvert.

En complément, la Chambre indique qu'elle a formulé comme recommandation dans son rapport relatif à la politique sociale du Pays produit en 2022 celle d'installer, en lien avec les outils de la CPS, un observatoire partagé des dépenses sanitaires et sociales chargé de fournir une information documentée dans le cadre d'une politique de données ouvertes à partir de 2023.

Il s'agira dès lors de mettre en cohérence cette précédente recommandation avec le projet nouveau du ministère, en veillant, par des critères statistiques adéquats, à identifier parmi les données recueillies, celles relatives aux violences faites aux femmes. Dans un objectif de bonne gestion, il sera utile d'éviter à la fois les superpositions et les redondances entre les deux

²⁵ Arrêté n° 419 CM du 15 mars 2018 portant création et organisation de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE), modifiant l'arrêté n°344 CM du 14 mars 2007.

dispositifs, et d'établir l'interopérabilité des outils. Ce type de données, nécessaires à la pertinence de la décision, doit constituer une aide à la formulation de l'action publique. Leur collecte devra permettre de suivre l'évolution du phénomène, au-delà de l'évaluation du coût, tant humain que financier.

A cet égard, les rapports d'activité produits par les circonscriptions de la DFSE, même s'ils ne fournissent que des données factuelles, ont le mérite de confirmer l'ampleur du phénomène. Ces données du terrain mériteraient une attention particulière de la direction de la DSFE et du ministère, mais pour gagner en lisibilité, à partir d'un format homogène qui reste à créer. Le constat de la circonscription 2 produit en 2020 concernant les entretiens conduits par les travailleurs sociaux du Pays avec les familles est révélateur. Il indique l'aggravation de la situation à cause des restrictions imposées dans le cadre de la lutte contre la pandémie du COVID-19 :

« *Les principales problématiques rencontrées lors des entretiens peuvent être liées :*

- *à la violence conjugale et aux conflits familiaux*
 - *aux défaillances parentales (soutien/accompagnement à la parentalité)*
 - *à la maltraitance physique et/ou psychologique*
 - *aux agressions sexuelles, attouchements, viols, inceste*
 - *aux troubles du comportement*
-
- *aux troubles somatiques provoqués/ aggravés par la consommation de stupéfiants (paka et ice)*
 - *au deuil*
 - *aux grossesses chez les mineures*

Les consultations les plus fréquentes concernent les conflits familiaux et les violences conjugales, souvent aggravées par la consommation de stupéfiants, notamment l'ice. »

Certaines circonscriptions vont jusqu'à mentionner *un dysfonctionnement sérieux de la cellule familiale*. La C9 indique sur cet aspect que « *Cette année encore, nous relevons des problématiques d'addictions, d'une communication intra familiale défaillante et les épisodes de violence conjugale en fond d'écran dans beaucoup de nos dossiers. Les signalements continuent à montrer cette prédominance.* »

Ces informations qualitatives confirment la nécessité pour le Pays de conduire un examen continu de la situation sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française. Ce projet gagnerait à être engagé en ayant recours notamment à l'expertise de l'ISPF, et en lien avec les statistiques issues des forces de sécurité, y compris communales.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante.

Recommandation n°1 : Organiser, dès 2023, une veille statistique permanente consolidée sur les violences faites aux femmes, y compris dans les îles.

1.2 Des handicaps tenaces dans l'organisation de la politique publique

1.2.1 Des engagements anciens pris par la Polynésie française

La Chambre a identifié elle-même une série d'engagements pris de longue date par la collectivité s'agissant de la situation des femmes.

La région Pacifique est dans le monde une zone active sur ce sujet.

La première édition de la Conférence des femmes du Pacifique a été organisée à Tahiti en 1981. La 14ème édition qui a réuni en avril 2021 les pays et territoires insulaires membres de la Communauté du Pacifique (CPS)²⁶, dont la Polynésie française, membre depuis 1983, avait pour objet l'examen de la situation et les mécanismes de mise en œuvre définis dans la *Plate-forme d'action du Pacifique pour l'égalité des sexes et les droits fondamentaux des femmes* (PPA). L'un des trois points inscrit à l'ordre du jour de cette session a porté sur les violences liées au genre. La tenue d'une nouvelle conférence en juin 2022 et la prise de contact entre les services du Pays et la CPS le 23 septembre 2022 ont permis, aux dires du Président de la Polynésie française, de renouer la collaboration en vue de finaliser la déclaration et le plan d'action régional pour l'égalité de genre.

La CPS a rédigé le programme océanien en faveur de l'égalité des sexes et des droits fondamentaux des femmes 2018-2030, entériné par les Ministres de la condition féminine membres le 5 octobre 2017. La conférence des femmes du Pacifique la plus récente s'est tenue en juin 2022, à laquelle a participé la Ministre du Travail, des Solidarités et de la Formation, en charge de la Condition féminine, de la Famille et des Personnes non autonomes de la Polynésie française.

²⁶ La CPS, dont la France est l'un des États fondateurs en 1947, est la principale organisation intergouvernementale d'assistance scientifique et technique visant à soutenir le développement durable dans la région Pacifique. Œuvrant en Océanie, la CPS a été fondée en 1947 par le traité de Canberra, par l'Australie, les États-Unis, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Depuis ses origines, l'une des missions principales de la CPS est «d'encourager et de renforcer la coopération internationale en promouvant le bien-être économique et social des populations» des pays du Pacifique.

Malgré sa participation à ces initiatives régionales qui semble active, la collectivité n'a pas été en mesure de préciser les retombées locales de ces initiatives régionales, aucun tableau de bord n'ayant été formalisé sur ce sujet, ni de plans stratégique locaux qui se prévalent de ces coopérations. Il s'agira pour la collectivité de prendre les mesures adéquates pour augmenter la valeur ajoutée pratique de ces engagements régionaux.

Par ailleurs, le Haut-commissaire de la République a soumis le 17 avril 2000 à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française un projet de loi autorisant la ratification du protocole facultatif à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1979²⁷. L'assemblée a voté un avis favorable le 11 septembre 2001²⁸.

Ce n'est qu'en 2008 que la collectivité a créé le comité de pilotage CEDEF²⁹ chargé d'établir des rapports périodiques afin d'évaluer la mise en œuvre de la convention en Polynésie française. Cette instance était composée du Ministre en charge de la Condition féminine, de chefs de services, du Haut-commissaire de la République en Polynésie française, du Procureur général près la Cour d'appel de Papeete, et d'associations locales. Des commissions en son sein avaient la charge de conduire des études. Le secrétariat du comité de pilotage était assuré par un service du Pays, la délégation à la famille, à l'enfance et à la condition féminine.

Un premier bilan a été produit au 31 décembre 2012, respectant le délai de quatre ans fixé par l'article 18 de la Convention internationale. Aucun rapport ne semble avoir été rédigé par le Pays depuis, laissant craindre l'absence de suivi de la CEDEF en Polynésie française ces dix dernières années.

Au surplus, ce comité a été dissout suite à la suppression de la délégation à la condition féminine le 15 mars 2018³⁰. Deux de ses emplois ont été affectés au bureau de prévention de la DSFE.

En parallèle, les études conduites en 2002 et en 2003 citées précédemment n'ont pas été réduites à la formulation de constats, mais ont préconisé un ensemble de mesures de prévention :

²⁷ Entrée en vigueur au niveau international le 3 septembre 1981.

²⁸ Délibération n° 2001-161 APF du 11 septembre 2001 relative à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française le projet de loi autorisant la ratification du protocole facultatif à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

²⁹ Arrêté n° 1476 CM du 16 octobre 2008 - modifié par l'arrêté n° 2308 CM du 16 décembre 2010 - portant création d'un comité de pilotage « CEDEF ».

³⁰ Arrêté n° 419 CM du 15 mars 2018 portant création et organisation de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE), modifiant l'arrêté n°344 CM du 14 mars 2007.

- éduquer enfants et adultes pour former au repérage des situations de violences, par des formations, par la diffusion d'information dans les centres de soins, les centres sociaux, les écoles, les lieux publics, et par le développement de lieux de paroles ;
- informer sur les droits et les moyens pour rendre accessibles les outils (justice, organismes d'accompagnement, la notion de secret professionnel) ;
- mettre en place un numéro de téléphone gratuit pour aider aux signalements ;
- créer des lieux d'écoute spécialisés ;
- recruter sur place des professionnels spécialisés pour pallier aux manques d'effectifs (psychologues, assistants sociaux), et les former au repérage des signes de maltraitance et aux procédures à suivre en cas de constat de violence ;
- créer des structures d'accueil à Tahiti et dans l'ensemble des archipels ;
- créer une allocation aux femmes dont le conjoint auteur, est incarcéré, pour supprimer le lien de dépendance économique des femmes victimes.

La Chambre regrette que ces préconisations, alors qu'il les a lui-même commanditées, n'aient pas fait l'objet d'un suivi de la part du Pays.

Plus récemment, le groupe de travail « indicateurs objectifs ODD » (objectifs de développement durable) a été institué en juillet 2020 par mandat du Président de la Polynésie française³¹. L'objectif est notamment d'intégrer les ODD dans les politiques publiques du Pays. L'un des moyens d'animation a été de désigner des référents dans les services de la collectivité, avant d'identifier près de 100 indicateurs. Le premier rapport ODD figure dans l'édition 2020 du rapport du Président de la Polynésie française à l'assemblée de la Polynésie française.

L'ODD n°5 autonomisation des femmes inclut l'indicateur 5.2 *les violences faites aux femmes*³².

Le groupe de travail dresse le constat de limites de plusieurs ordres dans la gestion de l'information de la part de l'administration du Pays qui peut le gêner dans le suivi de l'indicateur : *des données rendues inexploitable pour cause d'insuffisance ou d'indisponibilité de données de certains services, de l'absence de centralisation et de structuration de l'information. Une collecte et une exploitation des données contrariée par l'obsolescence des outils et des applications informatiques.*

Au surplus, la DSFE a indiqué, durant l'instruction, ne pas connaître cette initiative, alors qu'elle est concernée au premier chef par ce thème.

³¹ Mandat fixé par la circulaire n°4337/PR du 20 juillet 2020. Ce groupe rassemble l'institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), la direction de la modernisation et des réformes de l'administration (DMRA), et de la délégation aux affaires internationales, européennes et du Pacifique (DAIEP).

³² Page 393 du tome 2 du rapport 2020 du Président à l'assemblée de la Polynésie française.

Le Pays, à partir de ses propres constats, ne peut être qu'invité à améliorer sa communication interne, ainsi que la gestion de ses informations de reporting, afin de créer les conditions adéquates pour assurer correctement le suivi des objectifs de développement durable.

1.2.2 Un portage ministériel inégal

Le portage politique de l'action publique de lutte contre les violences faites aux femmes est par nature transversal face à la nécessité de mobiliser à tout le moins les ministères sociaux, de la santé, et de l'éducation. Dès lors, les observations que la Chambre a dressées dans un rapport récent sur la gouvernance de la politique sociale au sens de la protection sociale généralisée (PSG) sont valides dans le cadre du présent contrôle.

A cet égard, le Président de la collectivité a délégué à la Ministre en charge du Travail, des Solidarités et de la Formation en charge de la Condition féminine, de la Famille et des Personnes non autonomes ses attributions concernant l'instruction. Nommée depuis le 21 février 2022, la Ministre a notamment en charge le Travail et la Solidarité. Cette nouvelle configuration devrait être favorable à la lutte contre les violences faites aux femmes sur leur lieu de travail, même si les efforts à faire concernant les violences intrafamiliales, par leur importance en Polynésie française, sont primordiaux.

Dans le cadre de l'instruction, la Ministre a notamment sollicité son collègue en charge de la Santé, afin que lui soit transmise toute documentation utile à la réalisation d'un diagnostic général portant sur la lutte contre les violences faites aux femmes. Ce dernier a répondu dans un courrier du 11 avril 2022 qu'il ne disposait pas d'éléments particuliers dans ce domaine. Cependant, l'équipe de contrôle a pu, au cours de ses consultations, prendre connaissance d'informations probantes sur le sujet, ne serait-ce qu'au vu du rôle de premier ordre de l'hôpital public qui accueille les femmes victimes blessées et certains auteurs dans le cadre d'une prise en charge médicalisée (cf. le § 2.2.3.).

Ce dysfonctionnement confirme encore une fois la nécessité pour le Président de la collectivité d'inviter les Ministres à s'inscrire dans un esprit de coopération lorsqu'il s'agit d'actions publiques transversales, c'est l'une des conditions sine qua non de leur réussite.

Au cours de la période sous revue, la politique sociale n'a bénéficié d'un chef de file unique que sur la période 2017 et 2018, avec un ministère qui regroupait la Santé et la Solidarité. Cette situation favorable a été remise en cause à partir de 2018 par la disjonction opérée entre santé et solidarité.

Tableau n° 1 : Évolution de la tutelle ministérielle

Année	Ministères en charge de la politique sociale	Ministre
08.03.2016	ministère du travail, des solidarités et de la condition féminine	Tea FROGIER
13.01.2017	ministère des solidarités et de la santé, en charge de la PSG, de la prévention et de la famille	Jacques RAYNAL
23.05.2018	ministère de la santé et de la prévention, en charge de la PSG	Jacques RAYNAL
	ministère de la famille et des solidarités, en charge de l'égalité des chances	Isabelle SACHET

17.09.2020	ministère de la famille, des affaires sociales, de la condition féminine, en charge de la lutte contre l'exclusion	Isabelle SACHET
	ministère des finances, de l'économie, en charge de l'énergie, de la PSG et de la coordination de l'action gouvernementale	Yvonnick RAFFIN
	ministère de la santé, en charge de la prévention	Jacques RAYNAL
depuis le 21.02.2022	ministère du travail, des solidarités et de la formation, en charge de la condition féminine, de la famille et des personnes non autonomes	Virginie BRUANT
	ministère des finances et de l'économie, en charge de l'énergie, de la protection sociale généralisée, de la coordination de l'action gouvernementale et des télécommunications	Yvonnick RAFFIN
	ministère de la santé, en charge de la prévention	Jacques RAYNAL

Source : sites institutionnels

Une tutelle disposant d'un périmètre suffisamment étendu et stable permettrait de mieux établir une permanence des processus entre un ministère unique et les opérateurs publics et privés. Cette organisation contribuerait de surcroît à une normalisation de l'information qui serait dès lors moins centrée sur une approche comptable et financière annuelle comme c'est trop souvent encore le cas à ce jour.

1.2.3 Une absence de stratégie sociale d'ensemble pénalisante

Alors que la lutte contre les violences faites aux femmes fait partie des thématiques récurrentes du débat public, le Pays rencontre des difficultés pour formaliser son action dans ce domaine.

Aucun schéma formalisé en effet ne vient poser le cadre de l'intervention de la collectivité sur ce sujet.

Si le plan stratégique de la famille élaboré en 2016 apparaît de prime abord constituer le document de référence, il ne comprend paradoxalement aucune disposition dans ce domaine. Les objectifs du plan s'articulaient en effet autour de sept axes :

1. «La famille, une priorité pour le Pays ;
2. «Un socle familial solide avec des parents responsabilisés et une enfance protégée ;
3. «Des relations sociales épanouissantes et enrichissantes et des familles en bonne santé ;
4. «Des réponses adaptées aux publics à risques ;
5. «Des réponses adaptées aux familles fragilisées ;
6. «Promouvoir la place des *matahiapo* dans les familles et dans la société », et ;
7. «Un rôle éducatif partagé pour une jeunesse engagée dans la préparation de son avenir».

Aucune action spécifique relative à la lutte contre les violences envers les femmes n'a ainsi été inscrite. A l'époque, le prisme choisi relevait d'une perspective plus centrée sur la famille que sur la place et la protection de la femme. Deux des principaux leviers d'actions évoqués à l'époque sont une modification de la législation du travail visant à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et la mise en place d'un dispositif de détection et de suivi des situations de détresse et de violence dans le cadre de la maternité.

La priorité en faveur de la préservation du lien intrafamilial est un marqueur, mais la notion de « violences faites aux femmes » appelle une réponse institutionnelle à la fois différente et plus complète. Celle-ci doit alors prendre en considération les mécanismes sociaux sous-jacents de la violence contre les femmes, et les soutenir de manière individuelle.

La Chambre, dans le cadre de son contrôle de la politique sociale conduite par le Pays, a identifié elle-même un document intitulé violence intrafamiliales – agir en Polynésie française, daté du 16 août 2021. Il n'a pas été possible, lors de l'instruction, de la part de la collectivité, d'en préciser le processus d'élaboration, ni sa finalité.

Il contient pourtant quinze propositions détaillées sur le sujet :

- 1) Création de réseaux de lutte contre les violences intrafamiliales (Désignation de référents dans les communes faisant le lien avec les associations et institutions d'accompagnement des victimes et auteurs de violences intrafamiliales) ;
- 2) Construction d'une Maison de la famille, structure d'accueil de jour des familles favorisant le soutien à la parentalité et la prévention des violences intrafamiliales ;
- 3) Extension des places d'hébergement d'urgence et « de suite » des victimes de violences intrafamiliales (foyers spécialisés, appartements relais) ;
- 4) Création d'une ligne d'écoute et d'information anonyme pour les victimes de violence ;
- 5) Création d'une plateforme de signalement des violences sexistes et sexuelles ;
- 6) Mise en place d'un centre de suivi et de prise en charge des auteurs de violences conjugales ;
- 7) Création d'un socle de formation commun à l'ensemble des acteurs du territoire ;
- 8) Mise en place d'une formation spécifique à destination des élus des communes pour garantir une prise en charge optimale des victimes de violences ;
- 9) Création d'un observatoire territorial des violences intrafamiliales ;
- 10) Création d'une cartographie des acteurs garantissant une meilleure lisibilité de l'offre sur le territoire et assurant une prise en charge dans le parcours des victimes ;
- 11) Réflexion sur la privation du droit à la succession à destination des auteurs de violences ;
- 12) Renforcement des dispositifs de prévention primaire et secondaire ;
- 13) Mise en place d'une permanence téléphonique de la DSFE accessible 24/24 et 7/7 aux situations d'urgence ;
- 14) Réalisation d'une étude sur le coût financier et humain lié aux violences ;
- 15) Nomination d'une déléguée à la condition féminine.

Ces propositions ne semblent pas avoir constitué, alors que la collectivité de la Polynésie française en est l'auteur, la base d'une politique publique locale mise en cohérence et formalisée de la lutte contre les violences faites aux femmes.

Il en résulte que seul le plan de la prévention de la délinquance de la Polynésie française engagé à l'initiative de l'État, avec certes la participation du Pays, vaut en partie schéma. Il mentionne en effet la prévention des violences intrafamiliales et l'amélioration de l'aide aux victimes, mais ne saurait se substituer aux outils internes d'organisation de la collectivité.

L'organisation de la prévention et de la prise en charge médico-sociale attendues du Pays souffre de l'absence d'un cadre stratégique d'intervention. La lutte contre les violences faites aux femmes n'a ainsi fait l'objet d'aucune planification (sectorisation géographique des opérateurs, traitement par type de violence, nombre cible et profil des services proposés tels que les places d'hébergement).

La conduite de cette politique publique est laissée de facto par le Pays à des associations. Cette carence de mise en perspective a eu pour conséquence une autonomisation des structures privées de prise en charge, qui ne considèrent pas pleinement le Pays comme un interlocuteur de la lutte contre les violences faites aux femmes, hormis lorsqu'il s'agit de le solliciter pour l'octroi de subventions.

Dans un contexte où la circulation de l'information entre les institutions qui prennent en charge les femmes victimes de violences apparaît une nécessité dans la prévention et dans l'accompagnement des victimes de violences une fois les faits révélés, il est indispensable que la collectivité s'empare de son rôle d'autorité organisatrice sanitaire et sociale avec volontarisme.

La collectivité a indiqué au cours de l'instruction qu'elle entend élaborer un nouveau schéma directeur de l'action sociale susceptible d'être engagé dès 2023, pour couvrir la période jusqu'à 2028, en vue notamment de redéfinir le volet de prise en charge sociale des publics en difficultés, et de moderniser les outils d'intervention à partir d'une évaluation d'impact.

Pour ce faire, elle a décidé de sous-traiter la conception du schéma en ayant recours à un cabinet de consultants. En juillet 2022, la rédaction du cahier des charges pour effectuer le choix du prestataire était en voie de finalisation. La Chambre regrette que les services de l'administration placés sous la responsabilité du ministère n'aient pas été associés à la rédaction du cahier des charges, privant la collectivité d'informations opérationnelles utiles. Cela vient d'ailleurs en contradiction avec le contenu de la lettre de mission adressée à la Directrice de la DSFE le 8 juillet 2022 qui a en charge *le pilotage de l'élaboration des plans d'actions sociale*. L'objectif d'engager le processus dans un calendrier court ne saurait justifier l'absence d'une démarche participative interne par le ministère.

La prestation attendue du consultant est organisée en trois étapes successives : un recensement des besoins locaux et un travail de parangonnage pour recueillir des méthodes mises en place dans d'autres territoires, un état des lieux de la réglementation, et l'accompagnement du déploiement du schéma. L'état des lieux réglementaire confirme l'actuelle absence de veille juridique véritable de la part de la collectivité, alors qu'il s'agit de l'une de ses missions premières, l'obligeant de surcroît à recourir à des expertises externes

coûteuses. Le Pays a indiqué que l'enveloppe financière globale prévue pour ce type de prestation est de 60 MF CFP. En complément, l'examen conduit par la Chambre de l'état du droit indique un retard certain de la Polynésie française (cf. le § 3.1.).

La Chambre estime ces nouveaux engagements ambitieux au vu des obstacles nombreux et importants qu'elle a identifiés dans son rapport sur la politique sociale produit en 2022. Pour autant, compte tenu du besoin de structuration globale des interventions sociales, la collectivité est encouragée à aller au terme de son projet de planification. L'utilité de ce projet est conditionnée à la garantie de sa pérennité quant à sa mise en œuvre, futur point d'attention de la Chambre.

Sur la méthode et sur le sujet précis de la lutte contre les violences faites aux femmes, la Chambre renouvelle son invitation au Pays à concevoir un cadre cohérent, des outils d'appui et des mesures effectives de protection et d'assistance pour toutes les polynésiennes, et ce, en complémentarité du plan de la prévention de la délinquance de la Polynésie française.

Il sera de bonne gestion que ce plan porte une attention particulière à la formulation d'un objectif cible en matière de capacités d'hébergement d'urgence spécifique sur l'ensemble du territoire, l'offre actuelle étant probablement insuffisante aux îles-du-Vent, et quasi inexistante dans les îles (cf. le § 2.3.1.).

La formalisation d'une action publique de qualité constitue un effet de levier pour l'ensemble des acteurs, publics et privés. Les conditions de préparation du schéma sont un facteur déterminant pour sa réussite. Après une première étape de consultation de toutes les parties prenantes publiques et privées, il sera opportun de préciser dans le document stratégique, pour chaque action : le délai de mise en œuvre, sa position dans l'ordre de priorité global, une estimation financière, un chef de file, et un protocole de suivi et de rendu compte.

En réponse aux observations provisoires, le Président de la collectivité a indiqué qu'il a engagé dernièrement deux projets. La rédaction d'un plan d'orientation stratégique de la politique de la famille 2023-2028, en complément du schéma directeur de l'action sociale. L'axe 4 du plan « la famille et les violences intrafamiliales » entend favoriser les actions de prévention et le développement des structures en faveur des victimes de violences familiales et conjugales. En outre, un partenariat entre la collectivité et l'office polynésien de l'habitat – OPH est développé depuis avril 2022 pour accroître le nombre de places d'hébergement par l'acquisition de biens immobiliers.

La Chambre prend acte de ces initiatives, mais invite le Pays à insérer à l'intérieur de la feuille de route qu'elle recommande ci-dessous des objectifs quantifiés par commune en matière d'hébergements afin de veiller en particulier à répondre aux besoins des femmes sur l'ensemble des archipels.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°2 : Adopter, dès 2023, une feuille de route de lutte contre les violences faites aux femmes, partie du schéma directeur social.

1.2.4 Un partage des rôles avec l'État

Le pilotage de la lutte contre les violences faites aux femmes relève du Pays et de l'État qui ont notamment la responsabilité, chacun en ce qui concerne leurs compétences respectives, d'établir la norme et de structurer l'action. Ce co-pilotage nécessite dès lors des outils de coordination. Les instances mises en place sont de l'initiative à chaque fois de l'État.

1.2.4.1 Les comités en exercice

La Chambre a identifié trois instances créées par l'État en Polynésie française dans lesquelles le Pays est partie prenante, où la question de la lutte contre les violences faites aux femmes est susceptible d'être traitée.

- Le Conseil de prévention de la délinquance en Polynésie française

Comme évoqué infra (Cf. le § 1.1.3), le conseil de prévention de la délinquance en Polynésie française réunit l'État et le Pays dans le but de définir et de mettre en œuvre un programme d'actions locales visant à réduire la délinquance. A l'instar de la métropole, ce conseil a participé au *Grenelle sur les violences conjugales*. La séance du 15 octobre 2019 a permis en particulier de faire un point de situation et d'envisager certaines perspectives sur cette question.

Le plan de la prévention de la délinquance de la Polynésie française 2018-2020 prévoyait plus spécifiquement une action relative aux violences faites aux femmes. Le développement de groupes de parole volontaires sur les violences conjugales (associant les auteurs et les victimes) en mettant l'accent sur les archipels était alors une action identifiée.

Des groupes de paroles et des actions ponctuelles³³ sont intervenus à Tahiti et à Moorea notamment, animés par de l'association polyvalente d'actions judiciaires (APAJ) et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), service déconcentré de l'État³⁴. Des malles pédagogiques à destination des enseignants, infirmières, et assistantes sociales ont été distribuées afin de sensibiliser les acteurs de premier niveau à la thématique des violences familiales. Des « camps famille » ont été créés en 2018 dans les archipels³⁵ mais sont restés limités dans leur déploiement. Enfin, des campagnes de communications sous la forme de campagnes d'affichage sont intervenues sur la période.

Le plan de prévention de la délinquance de la Polynésie française 2021/2024 prévoit quatre priorités :

³³ Notamment des stages de citoyenneté et des programmes de prévention en milieu scolaire sur le thème des violences au sein des jeunes couples.

³⁴ Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), services déconcentrés de l'administration pénitentiaire au niveau départemental, assurent le contrôle et le suivi des personnes placées sous main de justice, qu'elles soient en milieu ouvert ou en milieu fermé. Afin de prévenir la récidive et de favoriser la réinsertion des personnes condamnées, ils concourent à l'individualisation des peines privatives de liberté et à la préparation des décisions de justice à caractère pénal (extrait du site Internet du ministère de la Justice).

³⁵ Soit un en 2018 et 2 en 2019.

- 1) Accompagner la jeunesse pour changer les comportements et les mentalités ;
- 2) Réduire les conduites addictives ;
- 3) Prévenir les violences intrafamiliales et améliorer l'aide aux victimes ;
- 4) Garantir la tranquillité publique.

Ce plan a été validé en réunion plénière le 25 janvier 2022.

Le format de ce comité, réunissant plus de soixante intervenants, présente l'intérêt de mettre en relation des acteurs n'ayant parfois pas de liens fonctionnels proches et pouvant utiliser des terminologies différentes ou bien intervenir sur des périmètres qui ne sont pas identiques : violences intrafamiliales (VIF), violences conjugales et autres violences physiques.

L'organisation de groupes de travail permet la conduite des réflexions sur un plan plus opérationnel. La commission technique traitant de la priorité n°3 est co-pilotée par un représentant du ministère de la Justice et un représentant du Pays. Jusqu'en 2020, la collectivité était représentée par un membre du ministère de la Santé et de la Prévention. Depuis, c'est le ministère du Travail, des Solidarités et de la Formation, en charge de la Condition féminine, de la Famille et des Personnes non autonomes qui assure ce rôle. Une première réunion a eu lieu le 1^{er} juillet 2022. Ce travail collectif a permis de mettre à jour le tableau de suivi et d'y incorporer de nouveaux éléments tels que les indicateurs de suivi. Étonnamment, les moyens financiers prévus ne sont pas précisés dans les fiches. Or, un bilan chiffré rédigé par le bureau de la prévention de la DSFE en 2022 fait apparaître avec précision les coûts par action. Il serait donc de meilleure gestion que le cadre prévisionnel fasse apparaître les données financières de chaque partie prenante.

- Le comité local d'aide aux victimes (CLAV)

Par application du décret n°2016-1056 applicable en Polynésie française³⁶, un CLAV a été créé en septembre 2019³⁷ et installé en novembre 2019 à Papeete par le Haut-commissaire de la République et par le Procureur de la République près le tribunal d'instance de Papeete,

³⁶ Décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 modifié portant création des comités locaux d'aide aux victimes et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme.

³⁷ Arrêté HC 551/CAB/SDS du 23 septembre 2019.

co-présidents. Le Président de la Polynésie française, les Ministres et les Chefs de services concernés sont membres de cette instance.

Ce comité entend être l'instance de référence s'agissant de la prise en charge pour toutes les victimes, y compris celles ayant eu à connaître des violences conjugales, pour faire suite aux engagements pris par l'État lors du *Grenelle sur les violences conjugales*. En effet, les CLAV, installés sur l'ensemble du territoire national, sont une évolution des *comités locaux de suivi des victimes de terrorisme* (CLSV) créés après les attentats terroristes de 2015 perpétrés sur le sol national. Le décret n°2017-143 du 8 février 2017 a créé à l'échelon national un comité interministériel de l'aide aux victimes.

Les missions principales de cette instance sont l'information et l'accompagnement des victimes au cours de leurs démarches administratives. Elle veille par ailleurs « à la structuration, à la coordination, à la mise en œuvre et à l'amélioration des dispositifs locaux d'accompagnement et d'aide aux victimes, notamment d'infractions pénales »³⁸. La circulaire ministérielle d'application³⁹ indique notamment que ce comité doit veiller à la bonne articulation de ses travaux avec ceux du conseil de prévention de la délinquance et des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

En outre, l'article 2 du décret précité attribue en particulier à ce comité la charge d'élaborer un schéma local de l'aide aux victimes qui présente les dispositifs locaux, généraux et spécialisés d'aide aux victimes, qui établit une évaluation des moyens et de l'organisation territoriale de l'aide aux victimes, et qui dégage des priorités d'action. Le CLAV doit également tenir un annuaire des acteurs compétents pour la mise en œuvre des droits accordés aux victimes.

C'est dans ce cadre que l'État, avec le concours de l'APAJ et du Pays, a démarré le travail de rédaction du schéma territorial de l'aide aux victimes (STAV) et de l'annuaire local.

Un calendrier avait été arrêté en séance plénière du CLAV en novembre 2019, décalé par la suite pour cause de crise sanitaire. Le projet consiste en la rédaction du schéma par chacune des parties prenantes. Sont concernées au titre du Pays en particulier la DSFE et la direction de la Santé. Les premières demandes ont eu lieu dans le cadre de la réunion CLAV de novembre 2020. En l'absence de réponse du Pays, deux relances leur ont été adressées en septembre puis décembre 2021, alors que les autres partenaires ont fait leur office dans les délais. Le 2 mai 2022, le ministère du Travail, des Solidarités et de la Formation, en charge de la Condition féminine, de la Famille et des Personnes non autonomes a dû saisir à nouveau la DSFE pour transmission des données afin de finaliser la rédaction du STAV. La DSFE a transmis les informations le 27 mai 2022. En revanche, le ministère de la Santé et de la Prévention n'avait toujours pas donné réponse en juillet 2022. Face à ces retards, les deux outils

³⁸ <http://www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr/Installation-du-comite-local-d-aide-aux-victimes-CLAV>.

³⁹ Circulaire du 22 mai 2018 relative à l'application du décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 modifié portant création des comités locaux d'aide aux victimes et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme.

STAV et annuaire ne sont pas aboutis au moment de la clôture de l'instruction du présent rapport en juillet 2022.

- Le comité pour l'accès au droit de Polynésie française (CADPF)

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a été rendue applicable en Polynésie française à partir de 2008⁴⁰. Ce texte prévoit en particulier la création d'un conseil d'accès au droit de Polynésie (CADP). Les premières démarches ont été engagées par le tribunal de première instance de Papeete en août 2008.

Cette instance s'inscrit dans une démarche partenariale avec les associations, les professionnels du droit, et le Pays.

Suite à sa saisine par le ministère de la Justice en juillet 2017, le conseil des ministres s'est prononcé favorablement sur ce projet en 2018⁴¹. Sa composition et les attributions des membres ayant été revues, le CADF n'a juridiquement été créé qu'en 2022⁴². Il a pour but en particulier de faciliter un accès aux droits et aux professionnels du droit par la population (Cf. la convention constitutive). Il prend la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) réunissant l'État, le Pays, le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPC PF), l'Ordre des avocats du barreau de Papeete, la Chambre territoriale des notaires, la Chambre territoriale des huissiers, la caisse des règlements pécuniaires du barreau de Papeete ainsi que le centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF).

Ce GIP a prévu le recrutement d'un cadre courant 2022, en charge de coordonner différentes actions locales qui devraient prendre la forme de missions d'information juridique sur l'ensemble de la Polynésie française.

1.2.4.2 Des handicaps dans l'organisation interne du Pays

Par délibération n°93-151 AT du 3 décembre 1993, le Territoire a créé *la délégation à la condition féminine*. L'arrêté n°1 CM du 3 janvier 1994, portant organisation de ce service administratif, précise que son objet est celui d'aider à une meilleure insertion des femmes dans la société polynésienne et de prévenir les phénomènes d'exclusion et de discrimination. Il n'est

⁴⁰ Ordonnance n° 2007-392 du 22 mars 2007 portant extension et adaptation en Polynésie française de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et extension et adaptation de l'aide juridictionnelle en matière pénale à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, et Décret n° 2008-278 du 21 mars 2008 relatif à l'application en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

⁴¹ Arrêté n° 2687 CM du 18 décembre 2018 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public "Conseil de l'accès au droit de la Polynésie française".

⁴² Arrêté n° 390 CM du 18 mars 2022 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Conseil de l'accès au droit de la Polynésie française ».

pas fait mention expresse de la lutte contre les violences dont les femmes pourraient être victimes. Cette délégation alors pourvue de deux postes budgétaires aux dires de la collectivité, a été remplacée en 2005 par *la délégation à la famille, à l'enfance et à la condition féminine*⁴³, qui avait notamment pour objet d'améliorer la connaissance de la situation des femmes dans la société polynésienne. Elle était chargée en outre de l'organisation de la journée internationale de la femme le 8 mars⁴⁴. Elle avait également pour mission de mettre en œuvre le code de la famille, de l'enfance et de la condition féminine.

L'arrêté n°203 CM du 4 février 2009⁴⁵ qui vient modifier l'arrêté pris en 2005 supprime le projet de codification, mais mentionne explicitement pour la première fois le rôle du Pays concernant les violences faites aux femmes : la délégation à la famille, à l'enfance et à la condition féminine a ainsi la charge de :

- « *assurer une mission de veille permanente sur la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques et les pratiques ;*

- « *proposer et évaluer la mise en application des mesures contribuant à l'accès effectif des femmes à leurs droits, à la mise en œuvre de la parité dans les champs politique, économique et social, à la prévention, à l'appréhension et au traitement des différentes formes de violences et à l'articulation des temps professionnels et sociaux ;*

- « *impulser une dynamique partenariale en faveur des droits des femmes en mobilisant les acteurs pour la réalisation d'actions afin de favoriser l'accès des femmes aux responsabilités dans la vie politique, économique et associative, l'égalité professionnelle et l'égalité en droit et en dignité ;*

- « *coordonner la mise en œuvre en Polynésie française de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et d'en élaborer le rapport pour la Polynésie française.* » (Cf. infra le § 1.2.1. à propos du suivi du CEDEF).

Elle a ainsi été chargée d'organiser chaque année, le 25 novembre, la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes, d'éditer des supports de communication sur les conduites à tenir face aux situations de violences, et assurer une veille documentaire.

La mission relative à la réalisation d'études ou de recherches tendant à améliorer la situation des familles, des femmes et des enfants dans la société et leur représentativité dans les différentes institutions et organismes territoriaux ou communaux a été supprimée lors de la

⁴³ Arrêté n° 762 CM du 9 septembre 2005 portant création et organisation de la délégation à la famille, à l'enfance et à la condition féminine.

⁴⁴ Organisé en Polynésie française depuis 1990 selon le rapport 2012 du CEDEF (page 17).

⁴⁵ Arrêté n° 203 CM du 4 février 2009 portant modification de l'arrêté n° 762 CM du 9 septembre 2005 portant création et organisation de la délégation à la famille, à l'enfance et à la condition féminine.

création de l'agence de régulation de l'action sanitaire et sociale (ARASS) en octobre 2017⁴⁶, qui pour sa part peut « mener tout type d'étude ayant une incidence directe ou indirecte dans les domaines de compétences de l'agence » (alinéa du 1° de l'article 6 de l'arrêté n°1822 CM).

La délégation à la famille, à l'enfance et à la condition féminine est dissoute en mars 2018 alors que la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE)⁴⁷ voit le jour, venant elle-même en remplacement de la direction des affaires sociales (DAS)⁴⁸. Cette direction a notamment pour objet la participation à la définition des politiques publiques de solidarité, de la famille et de l'égalité entre les hommes et les femmes et la protection administrative, l'évaluation sociale et l'accompagnement des personnes et groupes de personnes vulnérables ayant fait l'objet d'une mesure de protection judiciaire.

La mention relative à la lutte contre les violences faites aux femmes apparue en 2009 est effacée des actes portant organisation de la collectivité. Il semblerait que les femmes victimes de violences soient incluses depuis, sous le vocable générique de « personnes vulnérables ». Cette perte de lisibilité est, selon la Chambre, dommageable.

La nouvelle organisation de l'administration instaurée en 2018, de fait, a provoqué une dilution de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes dans une organisation dans laquelle les missions, les procédures et l'affectation des personnels de la délégation n'ont pas été reprises en totalité. Parmi les effets notoires, la Chambre relève en particulier la faible traçabilité dans les statistiques du Pays des cas de violences infligées aux femmes, puisque intégrés dans une rubrique plus large, où ne sont retenus que les critères adultes et mineurs. Ce constat aurait pu être infirmé par la mise en place d'un bureau de la prévention de la DSFE chargé de développer des actions notamment en matière de « protection de la condition féminine », et par l'instauration d'une cellule « signalements ». Celle-ci est « chargée de recueillir et de centraliser l'ensemble des informations préoccupantes et des signalements de toutes origines pour l'ensemble de la Polynésie française. »

Or, depuis sa mise en place, le bureau de la prévention qui compte trois emplois budgétaires, n'est que partiellement doté en personnels. Un responsable a été recruté lors de la création du bureau en septembre 2018, il n'a pas été remplacé depuis son départ en septembre 2021. L'emploi de secrétaire a été pourvu entre juillet 2020 et juillet 2021. La DSFE, au moment de l'instruction, n'est jamais parvenue à recruter un chargé de prévention. Ces difficultés de recrutement touchent plus largement l'ensemble de la DSFE, et sont connus du Pays depuis plusieurs années.

De surcroît, les deux emplois précédemment affectés à la délégation et attribués à la DSFE ont été réorientés sur d'autres missions estimées prioritaires.

En ce qui concerne la cellule signalements, la situation des effectifs semble moins défavorable, les emplois de responsable et de chargée des signalements sont normalement

⁴⁶ Article 12 de l'arrêté n° 1822 CM du 12 octobre 2017 portant création d'un service dénommé Agence de régulation de l'action sanitaire et sociale (ARASS).

⁴⁷ Arrêté n° 419 CM du 15 mars 2018 portant création et organisation de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE), modifiant l'arrêté n°344 CM du 14 mars 2007.

⁴⁸ Arrêté n° 344 CM du 14 mars 2007 portant organisation de la direction des affaires sociales.

pourvus sur la période, mais le poste de secrétariat n'a été occupé que de juillet 2019 à août 2021. En revanche, elle n'a pas été mesure de communiquer des tables statistiques genrées des signalements et des informations préoccupantes, ce qui ne permet pas de mesurer les cas de violences faites aux femmes connus par la DSFE et ses antennes locales. Il s'agira dès lors d'adapter la base de données.

Par ailleurs, la DSFE s'est vu transférer, en juillet 2018, une partie de la gestion des aides familiales assurée par la caisse de prévoyance sociale⁴⁹. Cela a pu contribuer à accentuer la charge de travail et à prioriser les enjeux et un recentrage des missions vers les aides sociales de première nécessité. Le contexte connu et récurrent d'effectifs en tension à la DSFE associé, comme la Chambre l'a indiquée dans son rapport relatif à la politique sociale du Pays, à des procédures administratives chronophages ne répondant que partiellement aux besoins de la population, a constitué une contrainte supplémentaire. L'examen des organigrammes et des tables d'effectifs de la DSFE conduit à un constat critique sur les moyens humains disponibles, avec un taux de vacance de 32 % sur un total de 228 emplois inscrits. Ce taux est ramené à 11 % avec 47 contrats à durée déterminée (agents non titulaires de la fonction publique et emplois aidés). Ainsi, avec 21 % des emplois de la DSFE pourvus par des emplois à durée déterminée, le problème de la continuité du service due à l'instabilité chronique des effectifs se pose.

Tableau n° 2 : Situation des emplois dressée par la DSFE au 7 juillet 2022

	Direction Centrale	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	Total	Ratio par rapport à l'effectif budgétaire 2022
Nombre de postes vacants	26	5	10	8	1	0	5	4	2	7	4	72	32%
Nombre de postes non comblés (1)	8	2	3	3	0	0	0	3	1	3	2	25	11%
Nombre de postes comblés par un CDD	18	3	7	5	1	0	5	1	1	4	2	47	21%
Nombre de postes comblés par un emploi aidé	1	2	2	0	1	1	2	2	2	1	2	16	7%
soit nb de CVD		2	1			1	2		1	1		8	
soit nb de CAE	1		1						1		1	4	
soit nb de SITH					1			2			1	4	
total des emplois inscrits dans la maquette budgétaire	228												

Cette situation ne devrait pas connaître d'amélioration significative, compte tenu de la pénurie relative de travailleurs sociaux sur le territoire et de cadres spécialisés. Les besoins de recrutement sont aussi importants au sein de la direction centrale que dans les circonscriptions. Il s'agirait à tout le moins de rendre plus accessible les offres d'emplois, par le renvoi notamment depuis le site Internet et les pages de réseaux sociaux de la DSFE vers la bourse de l'emploi que la collectivité publie sur son site dédié tipom.gov.pf (tableau d'identification des postes ouverts à mobilité). Un outil de type GPEC dédié aux travailleurs sociaux en Polynésie française serait à créer par le Pays, qui prenne en compte tous les besoins futurs de recrutement, y compris ceux du monde associatif et de la CPS aiderait à améliorer à terme l'équilibre entre offre et demandes et favoriser l'emploi local.

⁴⁹ Délibération n°2018-53 APF du 19 juillet 2018 portant modification des règles d'ordonnancement des fonds d'actions sociales et sanitaires des régimes de protection sociale polynésiens.

En réponse aux observations provisoires, le Président de la collectivité a confirmé le diagnostic de la Chambre sur le manque d'effectifs de la DSFE. Il indique qu'un cabinet conseil a été retenu par le ministère du Travail, des Solidarités et de la Formation, pour accompagner la réorganisation de ce service. L'aboutissement de cette mission, espéré courant 2023, devrait selon ses dires, offrir un environnement de travail plus serein aux travailleurs sociaux et un accompagnement des usagers de meilleure qualité.

La Chambre prend acte de cette initiative, l'enjeu étant bien d'offrir davantage d'attractivité à la DSFE pour attirer les talents nécessaires.

1.3 Un appui aux opérateurs privés à compléter

1.3.1 L'information sur les parcours de prise en charge reste à formaliser

Les victimes ne sont pas prises en charge par un opérateur unique, mais par un ensemble d'acteurs publics et privés : services de l'Etat, services du Pays, communes, et associations.

La vulnérabilité des victimes nécessite une coordination de haut niveau de l'ensemble des parties prenantes, pour leur offrir un parcours de prise en charge cohérent, fluide, sécurisé et sécurisant, et sans rupture. Ceci suppose a minima une bonne maîtrise de la connaissance du rôle de chacun par toutes les parties prenantes.

Pour justifier d'une cartographie des acteurs locaux, le Pays a communiqué le tableau « dispositif d'accueil des établissements socio-éducatifs ». Ce document dresse l'inventaire des structures associatives d'accueil des publics vulnérables, au nombre total de 24, dont trois sont dédiées spécifiquement aux femmes. Si ce document semble bénéficier de mises à jour régulières, il n'est que parcellaire, puisqu'il fait l'impasse sur les partenaires publics et parapublics. Il n'indique pas au surplus le rôle de chaque partie-prenante.

La mise en réseau de tous les acteurs nécessite de disposer d'un référentiel complet. Outre l'objet d'instaurer une norme commune en matière de conseil et d'orientation des victimes et des auteurs de façon à garantir un niveau adapté des pratiques professionnelles, ce livret collectif pourrait inclure la présentation du droit applicable et le rappel du rôle de chacun.

La Chambre a identifié auprès d'opérateurs associatifs, et non pas avec le concours du Pays, le référentiel « *lutter contre les violences au sein du couple et les formes de violences familiales* ». Ce document de 67 pages a été édité en 2017 par la collectivité sous la responsabilité de la délégation à la famille, à l'enfance et à la condition féminine (cf. le § 1.2.4.2.). Il s'agit, au vu de son contenu, d'un référentiel adapté aux professionnels engagés sur la question des violences familiales. En revanche, les modalités de sa diffusion, élément pourtant déterminant pour apprécier son impact, ne sont pas connues. Les mises à jour de ce type de support qui sont la condition de son utilité ne semblent pas malgré tout constituer une priorité pour la collectivité. En effet, la précédente édition datait de 2011, et depuis 2017, aucun travail de suivi n'a été assuré.

Cette pratique par à coup est symptomatique d'une politique publique insuffisamment assumée, pour laquelle les moyens et les priorités sont changeants.

Il s'agira dès lors pour le Pays de reprendre le projet de référentiel en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. Il veillera à garantir la complémentarité du document avec le schéma local de l'aide aux victimes produit par le CLAV (cf. supra le § 1.2.4.1.).

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°3 : Produire et tenir à jour chaque année un référentiel des droits de la femme à destination des professionnels à partir de 2023.

1.3.2 Des aides financières mal connues

La collectivité de la Polynésie française a indiqué dans le cadre de l'instruction ne consacrer aucun moyen financier, en tant que maître d'ouvrage d'opérations, à la politique publique, hormis des initiatives ponctuelles en matière de prévention (cf. le § 2.1).

1.3.2.1 Les subventions de fonctionnement

Des associations font l'objet de mesures financières de soutien, mais par le biais du régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), placé sous la responsabilité de la caisse de prévoyance sociale (CPS) s'agissant du paiement. Avant que n'intervienne la réforme de la gouvernance de la Caisse le 8 juillet 2022 par l'installation du nouveau conseil d'administration unique, les crédits étaient votés par le comité de gestion dédié (CG RSPF) de l'organisme de sécurité social, alors présidé de droit par la Ministre en charge de la Solidarité. S'agissant de l'origine des crédits, la situation reste la même : le fonds d'action sociale du RSPF qui permet de verser les subventions est alimenté en totalité par des subventions de la collectivité. Les conventions sont indexées par le ministère du Travail, des Solidarités et de la Formation, en charge de la Condition féminine, de la Famille et des Personnes non autonomes et référencées par la DSFE. C'est la raison pour laquelle au vu de la procédure et de la nature des financements que la Chambre prend en compte ces subventions pour estimer les montants mobilisés par le Pays concernant la politique de lutte contre les violences faites aux femmes.

Cette approche n'est pas retenue à première vue par la collectivité, qui s'empêche ainsi de disposer d'une vision budgétaire consolidée de la thématique.

Il ressort néanmoins de l'instruction que dans un document interne de travail produit en 2021 et constitué d'une suite de diapositives⁵⁰, la collectivité affirme avoir consacré à la lutte contre les violences faites aux femmes un budget de 122 MF CFP, qui correspondrait au financement des associations et établissements impliqués dans la lutte contre les violences

⁵⁰ Page 9 de « violence intrafamiliales – agir en Polynésie française », daté du 16 août 2021.

intrafamiliales. Le décompte opéré a permis de justifier ce chiffre, même s'il ne recouvre qu'une partie des frais de fonctionnement.

La Chambre, après examen des conventions d'attribution des subventions remises par le Pays, a en effet établi le récapitulatif ci-dessous.

Tableau n° 3 : Estimation des subventions de fonctionnement octroyées (prévisionnel)

Association	Année											
	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Pays	Etat	Pays	Etat	Pays	Etat	Pays	Etat	Pays	Etat	Pays	Etat
subvention de fonctionnement												
APAJ	20,4	17,3	31,7		32,8	35,5		11	42,5		67,7	
CIDFF		7,5		7,6	15		15		15			6,5
ets Pu o te Hau (RSPF)	47,8		55,8		57,2		56,5		60,7		63,7	
VOTI	0,5		0,7		5,1		3,2		3,8	0,5 (VOTI Moorea)		
La samaritaine	50,5		55,8		58,2		39,6					
total fonctionnement	119,2	24,8	144	7,6	168,3	35,5	114,3	11	122	0	131,4	6,5
total sur la période Pays	799,2											
total sur la période Etat	85,4											

Source : CTC d'après les conventions RSPF.

Sur la période, cinq associations bénéficient de subventions du Pays via le RSPF. Elles sont destinataires en bonne partie d'un co-financement de l'État. Le montant total cumulé octroyé par la collectivité entre 2017 et 2022 inclus atteint près de 800 MF CFP. En l'absence de suivi complet, le Pays n'a pas été en mesure de communiquer un état des sommes effectivement versées.

Pour l'avenir, le Pays est invité à assurer un suivi des financements octroyés et payés au titre du fonds d'action social et à s'inscrire dans une démarche constante dans le temps s'agissant du périmètre retenu. Il serait de meilleure gestion de consolider l'ensemble des aides financière publiques apportées à chaque partenaire privé, afin de se prémunir notamment de possibles surfinancements individuels, d'autant plus que les calendriers des financeurs publics Pays et État ne sont pas identiques.

1.3.2.2 Les aides à l'investissement

En 2016, la création de « *maisons de la Famille et de l'égalité femmes-hommes pour la paix* » avait été envisagée par la collectivité. Elle envisageait ce projet comme un service de proximité et un guichet unique pour développer l'égalité des chances, la cohésion sociale, la condition féminine et la protection de l'enfance. Ce nouveau réseau devait aider à prévenir tout type de violences, accompagner les publics cibles dans un parcours d'insertion professionnelle et développer un réseau de solidarité ainsi que le bénévolat.

Le Pays a indiqué avoir suspendu ce projet avant son lancement, affichant selon ses dires la volonté de développer une meilleure coordination des acteurs et des structures existantes.

Dans ce contexte changeant, un seul projet d'investissement a été identifié sur la période, non pas porté par la collectivité, mais de l'initiative d'une association locale. Il s'agit

de l'extension engagée en 2021 du centre « Pu O Te Hau » géré par le *conseil des femmes* pour un montant total qu'il estime proche de 200 MF CFP. Ce projet a bénéficié d'une aide financière de l'État de 82,7 MF CFP en 2021 et d'une participation du Pays de 60 MF CFP, auxquels vient s'ajouter 19 MF CFP en 2022, via le FAS/RSPF.

Tableau n° 4 : Estimation des subventions d'investissement octroyées (prévisionnel)

Association	Année											
	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Pays	Etat	Pays	Etat	Pays	Etat	Pays	Etat	Pays	Etat	Pays	Etat
subvention d'investissement												
ets Pu o te Hau (RSPF)					1				60	82,7	19	
total sur la période Pays	80											
total sur la période État	82,7											

Source : conventions RSPF.

Faute de schéma portant organisation de l'action publique sur le sujet, et notamment d'une planification géographique par archipel en matière de foyers d'accueil, exprimée en unités et en capacités en lits, et en l'absence d'une norme sur les conditions de prise en charge, la collectivité laisse de facto les opérateurs privés organiser selon leur propre évaluation des besoins, la conduite des programmes d'investissement.

Ce défaut de pilotage est d'ailleurs confirmé par la convention d'octroi de subvention du 17 mai 2021 du Pays au conseil des femmes. L'exposé préalable de l'acte a été rédigé par l'association bénéficiaire, et non pas par les services instructeurs au sein de la DSFE comme attendu :

ETANT PRELABLEMENT EXPOSE

Depuis l'ouverture du "Pu O Te Hau- Tuianu Le Gayic", la présence de femmes et d'enfants en difficulté n'a cessé d'augmenter pour atteindre en 2018, 107 femmes et 136 enfants. Force est de constater que nous avons dû maintes fois refuser l'accueil des femmes et enfants de plus en plus nombreux puisque la violence est en constante augmentation. En 2018, nous avons refusé, l'accès à 104, par manque de places. La construction d'une extension du Pu O Te Hau devient urgente, afin de proposer un logement (une solution d'accueil à ces femmes en détresse) et la mise en place d'un accompagnement social individualisé.

L'absence de prise en compte clairement identifiée de la problématique conduit à une absence des données financières consolidées par le Pays en matière d'investissement, à l'identique du constat précédent dressé à propos des dépenses de fonctionnement.

Les paiements au titre du FAS étant réalisés par la CPS et non pas par la collectivité directement sur son budget, la modification de la maquette budgétaire du Pays en créant un programme ou des actions spécifiques est inadaptée à l'enjeu et à la finalité voulus de flécher les dépenses dédiées à la lutte contre les violences faites aux femmes. Néanmoins d'autres dispositifs sont envisageables.

Un budget consolidé Pays-FAS-CPS permettrait d'identifier et d'évaluer les impacts des dépenses et des recettes sur les objectifs d'égalité femme/homme retenus et en particulier sur la lutte contre les violences faites aux femmes. Cette information pourrait apparaître sous la

forme d'un rapport annuel synthétique dans lequel chaque mesure prise serait évaluée en fonction de son impact positif, neutre ou négatif au regard des objectifs d'égalité retenus. Cet outil de mesure de la performance permettrait de prendre en compte la thématique dès l'élaboration de chaque nouvelle mesure mise en place par le Pays et aurait ainsi vocation à concerner tous les pans de son action.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante.

Recommandation n°4 : Assurer, dès 2023, une traçabilité budgétaire des actions et des aides servies concernant la lutte contre les violences faites aux femmes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique publique de lutte contre les violences faites aux femmes est une compétence partagée entre l'État, le Pays et les communes. Dès lors, son efficacité dépend particulièrement de sa coordination, ce qui suppose à partir d'une définition claire du rôle de chacun, la formalisation d'un cadre d'action commun à décliner par la suite dans un schéma individuel par chaque partie prenante.

Effectivement, des instances de co-pilotage et des plans d'action ont été instaurés en Polynésie française. Ces mécanismes l'ont été pour l'essentiel à l'initiative de l'État selon des directives nationales dans le but d'organiser la prévention de la délinquance. Ce sont les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) à l'échelon communal, le comité local d'aide aux victimes (CLAV), et le comité pour l'accès au droit de Polynésie française (CADPF). Le conseil de prévention de la délinquance de la Polynésie française instauré depuis 2016 a pour ambition pour sa part de définir et d'animer le programme d'actions visant à réduire la délinquance. Il a adopté une suite de plans pluriannuels depuis, le dernier ayant été validé le 25 janvier 2022 pour la période 2021-2024. Ils intègrent un volet relatif à la lutte contre les violences intrafamiliales.

Si ces instruments nationaux aident le Pays à organiser ses actions, ils ne peuvent venir compenser entièrement des faiblesses internes. La lutte contre les violences faites aux femmes conduite par le Pays est dépendante des grandes politiques publiques locales qui interviennent dans le champ social et de la santé principalement. Les handicaps diagnostiqués dans le rapport sur la politique sociale au sens de la PSG rendu public mi-2022 sont une fois de plus présents dans l'organisation et l'affectation des moyens : état du droit peu maîtrisé et incomplet à cause de l'absence de veille juridique, statistiques insuffisantes sur les violences subies par les femmes notamment dans les îles, aléas dans la définition de schémas directeurs et portage ministériel changeant, actions conduites au coup par coup, et insuffisance chronique des effectifs des services sociaux. L'importance significative du contenu de la commande adressée en 2022 par le ministère de la solidarité aux consultants pour concevoir et suivre le prochain schéma directeur social 2023-2028 est révélateur de l'étendue du chemin qui reste à parcourir. Dans ce contexte, les associations locales ont pris un rôle déterminant. Alors que l'intervention du Pays auprès d'elles est concentrée sur un appui financier, celui-ci ne fait pourtant pas l'objet

d'une traçabilité consolidée par bénéficiaire. Plus généralement, ces partenaires de terrain méritent de la part du Pays un accompagnement plus large, adossé à des contrôles de conformité et de qualité de service efficaces.

2 UNE COORDINATION DES OUTILS D'INTERVENTION À RENFORCER

2.1 Faute de schéma social territorial, la prévention est insuffisamment structurée

Le développement d'une stratégie de prévention fait l'objet d'un objectif affiché dans le plan pluriannuel rédigé par le conseil de prévention de la délinquance de la Polynésie française 2021-2024 (cf. le § 1.1.2.).

La collectivité n'en a pas élaboré en ce qui la concerne. Dans ces conditions, la Chambre n'est pas en mesure d'apprécier la cohérence d'ensemble des actions qui ont pu être engagées.

Une lettre de mission du ministère en charge des solidarités adressée à la direction de la DSFE a été transmise en 2019 (courrier du 25 janvier 2019). Il y est précisé que ce sont des directives annuelles. La Ministre indique en particulier que « *les pouvoirs publics, ont ces dernières décennies, placé la DFSE sur le plan de l'intervention d'urgence uniquement, au détriment des actions de prévention (...). Dans la mesure où la DSFE est maintenant dotée d'un bureau de la prévention, je vous saurai gré de bien vouloir me proposer un plan pluriannuel de prévention sanitaire et social. Bien évidemment, je saisirai le Ministre de la Santé afin qu'une collaboration avec la direction de la santé soit mis en place. Parmi les thèmes que devra traiter ce plan de prévention figurent : (...)*

- La prévention des violences conjugales et intrafamiliales ; »

Malgré cette commande explicite, aucun *plan de prévention sanitaire et social* n'a été produit. Aucune nouvelle commande n'a suivi depuis dans ce sens.

Le ministère de la Santé et de la Prévention a rédigé de son côté un schéma de prévention et de promotion de la santé 2018-2022, obtenu par la Chambre dans le cadre du contrôle conduit en 2021 de la politique sociale au sens de la PSG. Le schéma pose le constat de l'augmentation des violences intrafamiliales sur la base des données du plan de prévention de la délinquance de Polynésie française 2016-2017 (cf. page 80 du document), mais sans formaliser d'actions ou de renvoi éventuel à un programme dédié. Les cinq programmes d'actions qui ont découlé du schéma n'ont pas inclus d'initiatives sur le thème des violences faites aux femmes.

Dans ce contexte, les initiatives engagées par la collectivité en matière de prévention des violences faites aux femmes n'ont pu être conduites sans que soit formalisé un cadre stratégique approprié, ni au titre de la politique sociale, ni au titre de la santé, au risque d'un émiettement des actions, de leurs financements, et de leur suivi.

Une lettre de mission de la Ministre du Travail, des Solidarités et de la Formation, en charge de la Condition féminine, de la Famille et des Personnes non autonomes était en préparation à l'attention de la Directrice de la DSFE au cours de l'instruction. Celle-ci a été transmise le 8 juillet 2022. Si la *restructuration* de la DSFE est sollicitée, l'objectif de créer les conditions pour la rendre plus attractive afin de pourvoir les nombreux postes vacants n'est pas mentionné, malgré la gravité du problème (cf. infra). Dans la liste des actions à conduire, il est demandé à la Directrice de « *renforcer les actions pour lutter contre les violences intrafamiliales en coopération avec l'ensemble des parties prenantes (dont les services de l'État)*, ». ».

Dans ces conditions, la Chambre a examiné les rapports d'activité mis à sa disposition : le rapport d'activité de la DSFE 2018 et les rapports individuels des 10 circonscriptions de la DSFE au titre de l'exercice 2020. Les rapports d'ensemble de la DSFE 2020 et 2021 n'ont pas été produits au moment de l'instruction en juillet 2022. La collectivité n'a pas été en mesure d'indiquer un délai de publication.

Le rapport de la DSFE 2018 rappelle la création en son sein d'un bureau de la prévention. Il est précisé que celui-ci a instruit les demandes de subvention adressées par quatre associations qui agissent en matière de protection de la condition féminine, pour un montant total de 20,39 MF CFP. Des journées thématiques ont également fait l'objet d'un soutien public, comme la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes le 25 novembre 2018, sans toutefois que le détail des dépenses engagées soit communiqué. Comme perspective affichée, le bureau de prévention prévoyait en particulier de formaliser un programme d'actions de prévention de la condition féminine.

Faute de bilan pour l'exercice 2019, la collectivité a fait valoir qu'au titre de l'année 2020, « toutes les actions programmées sont soit reportées soit annulées » à cause de la crise sanitaire, et que « la notion de prévention s'estompe ainsi en raison de l'urgence sociale et contraint la Direction (DSFE) (...) ». »

En 2020, le bureau de la prévention a ainsi instruit cinq dossiers de subvention auprès de quatre porteurs de projets, pour un total mandaté de 9 MF CFP. Les objets indiqués semblent toutefois correspondre à d'autres enjeux que la lutte contre les violences faites aux femmes. En revanche, après examen de toutes les lignes, le financement du Pays apporté à certaines associations semble participer indirectement de l'effort de prévention. C'est le cas de l'APAJ qui propose des stages de responsabilisation visant à prévenir et à lutter contre les violences au sein du couple et les violences sexistes.

La collectivité a indiqué que la DSFE a par ailleurs conduit des actions ponctuelles en 2020 de sensibilisation et de communication sur les différentes chaînes de télévision locale, sur les réseaux sociaux de l'Internet ainsi que dans les transports en commun. Des dépliants concernant la violence dans le couple et présentant en particulier les numéros utiles ont été distribués à l'occasion de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes. Leur examen (cf. page 1 et page 2) fait apparaître une erreur de droit importante sur le

fonds : les violences sur le conjoint, les ascendants ou les descendants en ligne directe, contrairement à ce qui est indiqué, ne font pas l'objet de contraventions, même si elles n'ont entraîné aucune incapacité de travail.

Elles sont en effet punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros (5,37 MF CFP) d'amende⁵¹. Pour l'avenir, la collectivité est invitée à porter une attention accrue concernant les informations juridiques qu'elle diffuse, au moyen notamment de relectures avec notamment le concours des autorités judiciaires.

Ce constat confirme encore une fois la nécessité d'un travail en réseau entre tous les acteurs. Sur le fonds, il serait de surcroît de meilleure gestion de diffuser une information plus complète que celle contenue dans le dépliant, afin d'aider les femmes victimes mais également les auteurs présumés à identifier pour eux-mêmes ou pour des tiers, une situation de violence avérée ou pas. La prise de conscience de la gravité des actes en amont par les protagonistes est un élément important du processus de prévention. Dans l'attente d'une plateforme téléphonique gratuite (cf. le § 2.2.2.), le support d'information pourrait en outre inclure utilement une fiche réflexe pour les victimes. Des vidéos publiées sur l'Internet en langues française et polynésiennes offrirait un complément didactique utile.

Par ailleurs, le Pays a cofinancé avec l'Université de Polynésie française (UPF) une étude sur le thème des violences intrafamiliales et du changement social en Polynésie française. Ce travail de recherche a pour objectif selon la collectivité, de mieux comprendre les conditions d'émergence de la violence.

Ces actions ont été financées à partir d'un compte d'affectation spéciale, le fonds de prévention sanitaire et social (FPSS)⁵².

Prestations sur le FPSS 2020				
Prestataires	Objet	Montants engagés	Mandatés en 2020	CAP 2021
Seripol	Affiches et brochures lutte contre les violences dans le couple	300 625 F CFP	300 625 F CFP	0 F CFP
SARL Util com	Financement de l'UtilBus de Taravao et communication bienveillante dans le couple (par tranche depuis 2019)	774 720 F CFP	581 040 F CFP	193 680 F CFP
SARL Util com	Financement de l'UtilBus de Pirae et communication bienveillante dans le couple (par tranche sur 24 mois)	406 728 F CFP	232 416 F CFP	174 312 F CFP
UPF /MSH P	Étude sur les violences intrafamiliales et le changement social en Polynésie française (par tranche sur 12 mois)	800 000 F CFP	800 000 F CFP	0 F CFP

Source : note du Pays 2.1 événements et prévention.

Malgré leur caractère ponctuel, ces actions vont dans le bon sens, même s'il est difficile d'en apprécier les effets faute d'évaluation ex post de la part de la collectivité.

⁵¹ Articles L. 222-13 et R. 624-1 du code pénal.

⁵² Ce fonds a été créé par la délibération n°2017-114 APF du 7 décembre 2017.

La collectivité a transmis un bilan à mi-2022 de l'activité du bureau prévention de la DSFE, en indiquant que celui-ci reprend le canevas du plan de prévention de la délinquance (cf. le § 1.2.4.1.). Il s'agira dès lors de ne pas multiplier les outils de suivi, afin d'offrir la lisibilité nécessaire de l'action publique et de son efficacité.

Par ailleurs, à l'identique d'autres types d'actions, l'élaboration d'une stratégie de prévention et la mise en place de mesures adaptées se heurtent au manque d'effectifs récurrents connus à la DSFE.

Les circonscriptions de la DSFE, en première ligne pour la mise en œuvre d'un discours de prévention, confirment le manque d'effectif. Elles estiment que cette situation les empêche de développer de réelles actions de sensibilisation, alors que les publics à prendre en charge sont plus nombreux et que les procédures administratives sont lourdes : « *Il y a besoin d'un renfort en travailleurs sociaux en polyvalence afin de favoriser un accompagnement de proximité des familles et un travail de prévention. Actuellement, nous passons la majeure partie de notre temps à faire de l'administratif avec le traitement des aides* » (page 7 du rapport 2020 de la circonscription de Paea et Punaauia).

Et pourtant, malgré ces faiblesses, le Pays n'a pas d'autre choix que d'organiser une suite cohérente de campagnes de sensibilisation sur la question des violences faites aux femmes, lui permettant de satisfaire ses propres engagements, dont celui de concevoir un plan stratégique de prévention. Cet aspect revêt une importance particulière, une prévention efficace au long cours est susceptible en effet de relever la proportion de révélations par les victimes, et à terme de diminuer le taux de prévalence des actes violents en Polynésie française.

L'une des premières études systématiques conduite en métropole en 2000⁵³ indiquait à l'époque que « 8 % seulement des femmes victimes de violences commises dans la relation du couple déposeraient plainte (contre 35 % pour les femmes victimes de violences perpétrées dans l'espace public) ».

2.2 Des dispositifs du ressort du Pays de prise en charge suite à la révélation des violences à rationaliser

Le processus de révélation des violences peut concerner une multitude d'acteurs de premier niveau, ceux qui par leur fonction sont en contact avec les victimes et les auteurs, parmi lesquels : Le Pays (DSFE, professionnels de santé publics, enseignants), les associations, les forces de sécurité nationales, les communes (élus, policiers, et pompiers), les professionnels de santé privés (psychologues, médecins généralistes, médecins spécialistes, médecins du travail...), les professionnels du droit, et les employeurs...

⁵³ Enquête nationale sur les violences envers les femmes, 2000 - Rapport n° 228 (2004-2005) de M. Henri de RICHEMONT, fait au nom de la commission des lois, déposé le 8 mars 2005, Proposition de loi tendant à lutter contre les violences à l'égard des femmes et notamment au sein des couples - Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein d'un couple ou commises contre les mineurs.

La révélation des violences faites aux femmes, et en particulier celles qui se déroulent dans le cadre intrafamilial est vécue comme un passage de la cellule privée vers la sphère publique. Faciliter la révélation implique une attention et une écoute particulière de la part des professionnels de première ligne en continu. L'enjeu déterminant est d'offrir des garanties de confidentialité aux victimes et des délais de prise en charge rapides, voire immédiats selon le degré de menace.

Apporter un traitement cohérent nécessite que chaque professionnel soit mis en position de détecter des situations de danger. Pour cela, tous ont besoin d'un niveau de connaissance approprié du phénomène des violences faites aux femmes.

Par principe, lorsque dans ce cas de figure, le cadre d'ensemble et transversal fait défaut, chaque entité organise naturellement ses propres référentiels en fonction de sa culture de travail. Les intervenants risquent d'agir ainsi trop souvent chacun selon leur propre logique, au détriment des victimes.

La collectivité est en conséquence invitée à s'emparer de cet enjeu afin de produire un référentiel unifié à destination de l'ensemble des interlocuteurs de premier niveau. Une mallette pédagogique de formation de formateurs à agréer sur le territoire est une piste à envisager. La mise en place d'outils de formation harmonisés ne sera pleinement opérationnelle qu'à partir du moment où la lutte contre les violences faites aux femmes s'inscrira dans un cadre global, coordonné et cohérent. L'APAJ a indiqué en effet qu'elle propose des sessions sur la prise en charge des victimes dans le cadre de la formation continue de personnels tels que les policiers municipaux. Il serait de meilleure gestion que le Pays engage les communes, avec en appui l'expérience de l'APAJ, qui disposent pour ces dernières de deux centres de formation, l'un en charge des agents (CGF), et l'autre dédié aux élus au titre des compétences du syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), à construire ensemble un parcours pédagogique afin de professionnaliser les pratiques de prise en charge et de suivi de proximité des femmes victimes.

Le dispositif proposé pourrait être adapté et étendu aux pompiers municipaux et aux personnels d'accueil des mairies afin de développer un premier niveau de réponse uniforme. Les personnels médicaux de la direction de la santé et ceux de la direction de l'enseignement, notamment ceux présents dans les îles pourraient être mieux accompagnés en tant que relais de l'action du Pays en la matière. Des formations plus systématiques ainsi que des campagnes d'information annuelles seraient de nature à impulser une transition culturelle adaptée pour mieux répondre à l'objectif premier que la violence faite aux femmes est un comportement intolérable.

En réponse aux observations provisoires, le Président du Pays informe que le plan d'orientation stratégique de la politique de la famille 2023-2028 prévoit en particulier la création d'une équipe mobile de médiateurs spécialisés sur la question des violences intra-familiales, ainsi que le développement d'événements de sensibilisation auprès de la population, en traitant en particulier le processus de révélation.

La Chambre prend acte de ces engagements, en rappelant la nécessaire coordination avec l'ensemble des acteurs associatifs et institutionnels.

2.2.1 La cellule de signalement de la DSFE

La DSFE est dotée d'un service spécifique dont l'objet est d'apporter une réponse adaptée aux situations de violences rencontrées. Cette cellule « signalements » est chargée de recueillir et de centraliser l'ensemble des informations préoccupantes de toutes origines pour l'ensemble de la Polynésie Française⁵⁴.

La DSFE indique sur son site Internet, accessible par ordinateur ou sur smartphone, la procédure à suivre pour la victime ou par le témoin qui dépend entre autres du caractère avéré ou pas du danger. Sa compréhension pour le grand public, et a fortiori pour des femmes en situation de vulnérabilité et de violences, est malaisée. La fiche réflexe mériterait un toilettage sur le site Internet de la DSFE⁵⁵.

Accessible par téléphone ou par courriel, ce dispositif du Pays concerne en premier lieu l'enfance en danger mais aussi toute personne en situation de vulnérabilité telle que les personnes handicapées, les personnes âgées, majeurs et mineurs sous tutelle ou non, ainsi que les femmes victimes de violences. Le ministère de la Justice a produit des formulaires types de signalements accompagnés de fiches réflexes à l'attention des professionnels dont les travailleurs sociaux de la DSFE, les personnels de l'enseignement et les personnels soignants susceptibles de prendre connaissance de situations de violences. Il s'agira pour ces personnels, qui relèvent pour l'essentiel du Pays, de leur offrir les conditions afin qu'ils soient en mesure de faire part de leur retour d'expérience de terrain dans un objectif d'amélioration continue des processus.

Plus généralement, la collectivité ne produit pas de bilan permettant d'évaluer la qualité de prise en charge des dispositifs existants ni leur taux de réponse.

À l'instar des autres services de la DSFE et des circonscriptions, qui traitent aussi les signalements, cette cellule est soumise aux horaires d'ouverture de bureaux. Elle est donc ouverte une partie de la journée la semaine, mais reste inaccessible la nuit, les week-ends et jours fériés. Ce type d'organisation interroge sur le positionnement véritable de cette cellule en considérant ses horaires d'activité et le rôle des circonscriptions. Pendant les heures ouvrables du service, la réception et la transmission des informations relatives à un danger avéré ne constitue pas non plus une priorité immédiate. La cellule préfère diriger les situations les plus sensibles directement vers les forces de sécurité. Même si l'urgence peut justifier ce renvoi aux autorités judiciaires, l'absence de permanence de la cellule en soirée et en fin de semaine peut nuire à la prise en charge adaptée des victimes de violences. Cette situation d'entre deux n'est pas satisfaisante.

⁵⁴ Arrêté n° 419 CM du 15 mars 2018 portant création et organisation de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE).

⁵⁵ <https://www.service-public.pf/dsfe/information-preoccupante-et-signalement-pour-les-mineurs-et-les-majeurs-vulnerables/>

Dans le cas d'une information préoccupante nécessitant un suivi particulier, la DSFE peut contacter l'APAJ qui met en place son dispositif d'accompagnement de la victime. La DSFE a décidé de mettre un terme à cette collaboration en 2021, invoquant le respect des nouvelles normes du règlement général sur la protection des données (RGPD) en Polynésie française. Depuis, les informations préoccupantes sont principalement adressées aux circonscriptions chargées des évaluations par les travailleurs sociaux en charge du secteur.

En 2019 et 2020, les signalements des adultes victimes de violences intra familiales, représentaient respectivement 18 % et 15 % des signalements transmis selon la DSFE, qui au demeurant n'a pas produit de statistiques pour les autres exercices.

La collectivité est dès lors invitée à repenser son organisation à partir des besoins des victimes en vue de faciliter les signalements.

En réponse aux observations provisoires, le Président de la collectivité confirme les carences de la cellule de signalements positionnée à la DSFE, soumise aux horaires de bureau, et informe de son projet pour y remédier de créer une plateforme d'urgence à partir d'un numéro de téléphone unique accessible 24h/24. Ce projet correspond à la recommandation n°5 formulée ci-après. Dès lors, la Chambre ne peut qu'approuver cette démarche.

2.2.2 Une plateforme téléphonique unique accessible en attente

Contrairement au numéro d'appel d'urgence 119 pour lequel la Polynésie française a fait le choix d'être rattachée à ce service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), elle n'a pas opté pour la mise en place du numéro d'écoute national 39 19. Cet accueil téléphonique a vocation à offrir aides et orientations aux victimes de violences conjugales. Il doit permettre ainsi aux femmes d'évoquer leur situation, de rompre leur solitude, et d'être guidées dans leurs démarches vers les professionnels adéquats.

Le numéro 39 19, disponible 24h/24 et sept jours sur sept, est géré en métropole par la *fédération nationale solidarité femmes*.

Le Pays a fait le choix de ne pas adhérer à ce dispositif constatant la faible activité locale du 119 qu'il a enregistré depuis 2021. Sur ce service dédié à l'enfance en danger, seuls neuf appels auraient été enregistrés en 2021 et huit appels en 2022 au cours du premier semestre, malgré une publicité diffusée au moyen d'affichages notamment. De surcroît, plus de 70 % des appels émis depuis la Polynésie française n'auraient pas été traités. Le Pays devrait s'interroger sur les causes véritables de cette non utilisation. Il se prive ainsi d'un retour d'expérience utile au projet de centre d'appel pour les femmes victimes de violences.

Malgré l'importance de ce type de dispositif pour les victimes, l'offre d'un service téléphonique permanent en Polynésie reste ainsi à l'état de réflexions.

A ce titre, la collectivité a indiqué étudier la possibilité de mettre en place une plateforme d'appels locale regroupant l'ensemble des numéros d'urgence et d'information. A ce stade, le projet procède de la seule intention, n'ayant pas fait l'objet d'aucune étude de faisabilité ou d'évaluation financière.

Dans ces conditions, la Chambre invite le Pays à assurer dès 2023 une prise en charge fiable par téléphone 24 heures sur 24 toute l'année des femmes victimes afin de leur offrir un accès à un parcours sécurisé.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°5 : Assurer, dès 2023, une prise en charge fiable par téléphone 24 heures sur 24 toute l'année des femmes victimes.

2.2.3 Le cas du centre hospitalier de la Polynésie française

Le CHPF est conduit à assurer la prise en charge des femmes blessées, qui peuvent révéler au personnel être victimes de violences. Elles sont accueillies au service des urgences médicales mais aussi elles peuvent révéler les faits dans le cadre des consultations ou des hospitalisations programmées ou en urgence. La direction de l'hôpital a indiqué qu'un circuit spécifique de prise en charge est prévu aux urgences afin de proposer un accueil adapté à la femme victime.

Au-delà des soins qu'il dispense, l'hôpital a indiqué assurer un accompagnement social des victimes, et dispose pour cela dans son organisation interne, de deux services dédiés⁵⁶, un service social hospitalier et un service social psychiatrique. En leur sein, un protocole de signalements est mis en œuvre pour assurer un premier guichet pour les femmes victimes de violences.

En 2021, la direction de l'hôpital a indiqué qu'environ 2 053 demandes de prise en charge sociale et 174 signalements à destination des autorités concernées ont été enregistrés.

Le service social du CHPF se donne par ailleurs pour rôle de proposer un hébergement de secours ou d'autres solutions de nature à sécuriser la sortie des patientes qui nécessitent des mesures de protection. Il a précisé que cette mission lui est rendue difficile par le manque de foyers d'accueil ou de structures spécifiques en Polynésie française. Face à cette difficulté, le CHPF n'hésite pas à développer son propre réseau de partenariats. Il a conçu un annuaire, qui répertorie, en 2022, un total de 29 contacts. Il gère ainsi les possibilités de placement pour les patientes en lien direct avec des structures associatives, avec lesquelles il négocie les tarifs. Il a indiqué opérer des évaluations et des visites sur site dans le but de s'assurer de la qualité de prise en charge à partir des critères médico-sociaux qu'il a lui-même définis. Il souhaite s'assurer des conditions d'accueil compatibles avec les besoins spécifiques d'un public vulnérable. Enfin, et de manière plus accessoire, le CHPF assure un suivi social à domicile de certaines patientes.

Le CHPF, qui se perçoit acteur social privilégié, finance ce type d'activités par la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui pourtant ne le prévoit pas (La Chambre a examiné les conditions de financement du CHPF par le Pays et par la CPS dans deux rapports qu'elle a produit en 2022⁵⁷) ou par le biais de dons associatifs. Le Pays ne lui accorde pas en

⁵⁶ En 2022, il comprend neuf agents (1 chef de service, 7 travailleurs sociaux et un secrétariat dédié).

⁵⁷ La politique sociale de la Polynésie française, et les prestations sociales apportées par la CPS.

effet de financement spécifique. Un projet de budget de fonctionnement spécifique aux interventions sociales est actuellement envisagé par l'établissement. Ces constats confirment une nouvelle fois l'obsolescence de la réglementation du Pays relative au financement de l'hôpital.

La direction du CHPF a indiqué qu'une amélioration du dispositif de prise en charge est intervenue en janvier 2022 suite à l'initiative du Parquet général de Papeete avec la création d'une unité médico-judiciaire de proximité (UMJ) associant notamment personnels médico-sociaux et autorités judiciaires au sein de l'hôpital. Ce dispositif qui a fait l'objet d'une convention de partenariat signée le 22 décembre 2021⁵⁸ a prévu un financement direct⁵⁹ sur la dotation du tribunal de première instance de Papeete plafonné à 100 MF CFP par an. Il a pour but d'offrir un meilleur accueil des victimes et un recueil des éléments de preuves utiles à l'enquête judiciaire qui est déclenchée par la suite, et concerne principalement l'établissement de certificats médicaux (médecine légale du vivant).

En revanche, contrairement à ce qui peut se pratiquer en Nouvelle-Calédonie, le CHPF ne dispose pas de conventions l'associant formellement aux forces de l'ordre en vue de recueillir les plaintes dans l'enceinte de l'hôpital. Un dispositif intermédiaire a été mis en place mais il ne constitue que la première étape d'une collaboration à développer. En effet, un formulaire de dépôt de plainte simplifié ou déclaration de pré-plainte créé par le Parquet est mis à la disposition des victimes depuis 2019. Ce document, traduit en marquisien, mangarevien, tahitien et paumotu, a fait l'objet d'une diffusion en 2020 notamment dans les lieux de soins dans les îles. Il permet aux victimes qui se présentent à l'hôpital et dans les dispensaires des îles de s'enregistrer. Le formulaire une fois renseigné est transmis par courriel pendant la consultation médicale à la gendarmerie et à la police nationale. Le service de police compétent prend ensuite rendez-vous auprès de la victime pour finaliser le dépôt de plainte.

Le Pays et l'autorité judiciaire portent également le projet de créer une unité d'*accueil pédiatrique enfance en danger* (UAPED), avec le soutien d'une association. L'objectif est de pouvoir procéder aux auditions des jeunes victimes et à tous les examens utiles dans un lieu unique.

Malgré ces initiatives, le Pays, dont le CHPF est pourtant un démembrement, en ne proposant ni cadre réglementaire, ni moyens financiers dédiés, laisse aux autres acteurs présents sur le territoire la responsabilité de l'organisation en réseau d'une partie de la prise en charge des patientes victimes de violences. Cette situation doit être corrigée rapidement.

⁵⁸ entre le procureur général près la cour d'appel de Papeete, le procureur de la République près le tribunal de première instance de Papeete, le directeur de la sécurité publique de Polynésie française, le commandant de la gendarmerie pour la Polynésie française, la Directrice du CHPF et le Président de la Polynésie française.

⁵⁹ 100 MF CFP en 2021 avec une monnaie en charge progressive en 2022.

2.2.4 Les services de gendarmerie et de police nationale

Des intervenants sociaux sont présents dans les services de gendarmerie et de police. Ils contribuent à la recherche d'hébergements pour les victimes d'infractions pénales.

Une « maison de protection des familles de Polynésie française » est présente au sein du groupement de la gendarmerie pour la Polynésie française. Cette structure dispose d'une expertise dans la gestion des interventions au sein des familles et dans la réponse judiciaire. Elle assure des missions de prévention dans les archipels et assure en partie le suivi des victimes d'infractions judiciaires. Elle est en lien avec un réseau local d'associations en vue d'assurer une prise en charge de la victime une fois la réponse pénale intervenue laissant aux associations l'initiative du suivi. Les services de gendarmerie ont déployé une procédure d'appel des victimes dite de call-back, plusieurs mois après la révélation des faits. Ces appels permettraient de rassurer les femmes concernées et de donner un signal aux auteurs d'une veille des forces de gendarmerie.

En outre, le comité AGIR 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 (DSP) dispose pour sa part d'une brigade de la protection de la famille sensibilisée à la thématique des violences intrafamiliales. L'accueil du public à Papeete a été revu afin d'offrir les conditions de confidentialité et d'écoute adaptées.

2.3 Les parcours de sortie des violences

La Polynésie française rencontre trois freins systémiques dans ses efforts de lutte contre les violences faites aux femmes. L'étendue géographique du territoire et la dispersion de ses îles habitées qui provoque le phénomène de double insularité constitue une difficulté majeure dans la révélation des faits par les victimes et leur mise sous protection. L'absence d'amortisseurs sociaux spécifiques facilitant la séparation physique de la victime de l'auteur par l'atténuation de la dépendance économique des femmes est également de nature à figer les situations existantes et n'incite pas au départ du foyer familial. Enfin, la faiblesse de l'offre d'hébergement social et sa concentration à Tahiti réduisent les solutions de remplacement pour les femmes victimes de violence.

2.3.1 Le recours à la décohabitation entre les victimes et les auteurs

Le seul bilan disponible identifié par l'équipe de contrôle à propos de la question de l'hébergement d'urgence des femmes victimes de violences, qui n'était du reste pas

connu par le ministère en charge de cette question au cours de l'instruction, est un rapport interne de la DFSE produit le 10 décembre 2020.

Le Conseil des femmes de Polynésie française gestionnaire de l'établissement Puote Hau a justifié l'extension de ses capacités d'accueil par leur insuffisance, ce qui l'oblige à refuser des « *femmes et enfants, de plus en plus nombreux.* » Dans l'exposé préalable de la convention du 17 mai 2021, les chiffres indiqués pour 2018 sont préoccupants : 107 femmes et 136 enfants pris en charge, mais 104 refus par manque de place, soit un taux de rejet supérieur à 40 %.

Cette situation dégradée, validée par la collectivité, peut compromettre les projets de révélation des victimes. Elles sont susceptibles en effet d'anticiper ces difficultés qui pourraient les mettre en danger dans le cas où elles seraient dans l'obligation de retourner au logement de l'auteur des violences, faute d'alternative.

2.3.1.1 Concernant les victimes

Quelques associations assurent l'hébergement d'urgence des femmes victimes de violences. Le Pays n'a pas procédé à une évaluation préalable des besoins et se repose globalement sur un réseau de partenaires principalement installés à Tahiti.

La problématique des îles éloignées est d'autant plus importante qu'elles ne disposent pas, lorsque la gendarmerie n'y est pas présente, de forces de sécurité dotées d'officier de police judiciaire (OPJ) : le dépôt de plainte est donc rendu techniquement difficile sur place. C'est la commune, avec les élus et les policiers municipaux, et parfois les professionnels de santé du Pays (cf. le pré-plainte au § 2.2.3.), qui assurent dans ces îles la prise en charge de premier niveau, l'écoute, et le contact auprès des autorités judiciaires.

La DSFE a expérimenté un dispositif proposant des nuitées en pensions de famille pour les victimes résidentes hors de Tahiti, lorsqu'une solution dans l'espace familial élargi est impossible à envisager. Le recours aux pensions se heurte toutefois à un ensemble de difficultés : cohabitation avec les clientèles touristiques, garanties de sécurité spécifique sur le lieu de prise en charge, suivi de ces situations à distance. Cela a motivé la collectivité à privilégier le transfert de la victime dans un centre d'hébergement à Tahiti.

En 2022, l'APAJ dispose d'un dispositif similaire associant forces de sécurité locales et accompagnement de la structure d'accueil. Selon l'association, le dispositif grâce à sa souplesse a fait la preuve de son efficacité.

Il serait de meilleure gestion que le Pays, en concertation avec les parties prenantes, mette rapidement sur pied une procédure harmonisée pour offrir la garantie d'un hébergement d'urgence à toutes les victimes dans les îles. Dans ces conditions, le transfert à Tahiti ne serait désormais envisagé qu'en dernier recours.

Par ailleurs, malgré des financements versés chaque année à des associations (cf. infra le § 1.3.2.) ou la conduite d'actions de communications ponctuelles (cf. le § 2.1. sur la prévention), la Polynésie française dispose d'un cadre réglementaire inégal laissant tant les structures d'accueil que les personnes hébergées dans une situation où la qualité de service n'est garantie que par le prestataire social. Cette lacune a été identifiée dans le cadre du contrôle de la politique sociale du Pays en 2022.

Faute de réglementation locale, les structures d'accueil ne sont ainsi pas agréées, alors que certaines d'entre elles sont financées par convention ou par d'autres moyens. Cette absence d'encadrement conduit à une approche centrée sur l'aspect financier⁶⁰ de la prise en charge des victimes de violences par les services du Pays. En effet, un cadre réglementaire complet pourrait apporter des garanties de standard de qualité de service, composante essentielle concernant des publics vulnérables. Dans ces conditions, le Pays s'empêche d'assurer son rôle de régulateur. Face à cette situation dégradée, les agents de la DSFE ne peuvent que rédiger un bilan annuel factuel par organisme aidé à partir des rapports d'activité produits par les associations (cf. le rapport 2017 de l'association Taatira Huma Mero et le rapport 2020 Saga Puunui).

De surcroît, les structures associatives sont inégalement accompagnées par le Pays. Le rapport produit en 2022 par la Chambre relatif à la politique immobilière de la collectivité a permis de constater des carences sur cet aspect, qui sont confirmées dans le cas présent. La collectivité appréhende différemment son patrimoine selon qu'il est utilisé par ses propres services ou par des tiers. Dans le cas de l'occupation d'une propriété domaniale du Pays par des associations au moyen d'autorisation temporaire (AOT), celles-ci ne bénéficient pas systématiquement d'un titre d'occupation, lacune faisant apparaître un défaut dans le suivi. L'examen de la liste des bâtiments indique que des arrêtés⁶¹ en effet ne mentionnent que l'affectation de la propriété à la DSFE et non pas au bénéficiaire final privé. Cette formalité obligatoire présente l'intérêt de définir en particulier les responsabilités et les modalités de prise en charge de l'occupant et du propriétaire public.

En conséquence, la Chambre formule deux recommandations :

Recommandation n°6 : Adopter, dès 2023, une réglementation relative aux structures d'accueil concernées par la lutte contre les violences faites aux femmes.

Recommandation n°7 : Pratiquer au sein de la DSFE une gestion immobilière rigoureuse, dès 2023, pour tous types de biens et quel que soit le statut de l'occupant.

2.3.1.2 Concernant les auteurs

L'hébergement en urgence des victimes est trop souvent le palliatif rendu nécessaire à l'éviction du domicile du conjoint auteur de violences. La question d'un hébergement d'urgence des auteurs dédié est posée dès lors lorsque les solutions alternatives n'existent pas. La collectivité ne s'est pas emparée de ce sujet, malgré son acuité.

En effet, la création d'un centre d'accueil des auteurs de violences, parfois évoquée, ne semble plus d'actualité.

⁶¹ Tel que l'arrêté n° 4306 MED du 15 avril 2019 portant affectation de la parcelle cadastrée commune de Papeete, section BO n° 66 et les constructions y édifiées, au profit de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité.

L'éloignement géographique de l'auteur permet pourtant d'éviter une *double peine* pour la victime des violences qui est obligée de quitter le domicile familial. Il permet par ailleurs parfois de faciliter l'enquête judiciaire en séparant physiquement les deux parties.

Le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et l'association *Emauta* qui gère plusieurs foyers d'hébergement d'urgence et notamment le foyer *le Bon samaritain* à Papeete ont signé un protocole le 28 mai 2019 pour mettre à disposition cinq places d'hébergement au profit des individus placés sous-main de justice dans le cadre d'un aménagement de peine. Le Parquet de première instance de Papeete s'est rapproché des deux parties pour mettre en place un partenariat complémentaire dans le cadre du pré-sentenciel, aboutissant à une convention tripartite. Une place est ainsi réservée par le foyer d'hébergement d'urgence *Le Bon Samaritain* pour permettre l'éviction de l'auteur présumé de violences conjugales dans le cadre d'une convocation par procès-verbal assortie d'un contrôle judiciaire. Le Procureur de la République précise que « l'éloignement géographique du conjoint violent mais également son accompagnement social et psychologique sont intégrés au dispositif. Son suivi au sein de la structure se décline sous la forme de groupes de parole sur les violences au sein du couple, des rencontres avec l'intervenant social, un suivi psychologique, et un suivi médical en addictologie... Il a été convenu qu'un seul et même conseiller d'insertion et de probation est spécialement désigné par le SPIP pour le suivi des mesures d'éloignement au sein de la structure. Le magistrat de permanence du Parquet de première instance disponible 24H/24 toute l'année décide d'un déferrement du conjoint violent dans le cadre d'une convocation par procès-verbal assorti d'un contrôle judiciaire ».

La principale limite du dispositif est liée à l'état psychologique de l'auteur des violences parfois incompatible avec un accueil dans une structure non médicalisée, posant à nouveau la question de la situation de la médecine mentale en Polynésie française, qui a fait l'objet d'observations dans les rapports récents de la Chambre mettant en exergue des insuffisances dans la qualité de la prise en charge, du fait notamment d'une planification lacunaire et de moyens en deçà des besoins.

Dès lors, la Chambre invite dès lors la collectivité à inclure dans sa feuille de route qu'elle a recommandée précédemment, la création d'un parcours complet de prise en charge des auteurs de violences faites aux femmes, y compris leur hébergement, en vue de préserver les femmes victimes d'une obligation de déménagement.

2.3.2 Le suivi des victimes et des auteurs : le cas de l'association polyvalente d'actions judiciaires (APAJ)

Dans son rapport d'activité 2020, la circonscription 5 de la DSFE indique que « *Les violences conjugales sont mises en exergue dans les signalements, notamment chez les tous jeunes couples avec bébé. Notre accompagnement psycho-social est essentiel pour sortir de cette sphère de violence mais le manque de ressources humaines nous limite dans nos interventions. L'APAJ, qui met en place des groupes de paroles, est un partenaire privilégié*

vers qui nous pouvons orienter les couples pour travailler sur leur violence. Les associations sont à saluer lorsqu'elles agissent avec leurs moyens et mettent à l'abri mère et enfant. »

Parmi les associations locales qui bénéficient de l'appui financier du Pays et de l'État, l'APAJ exerce un rôle de suivi des victimes. Elle a vocation à accueillir toutes les victimes d'infractions pénales et d'événements traumatiques.

Sa Directrice indique que « cette association fournit d'une part, via son pôle d'aide aux victimes, TE RAMA ORA, une assistance juridique, sociale et psychologique aux victimes d'infractions pénales, grâce au soutien à parité du Pays et de l'État. D'autre part, l'APAJ assure au travers de son pôle « missions socio-judiciaires », soutenu par les services de l'État, la mise en place de mesures alternatives aux poursuites qui concernent à la fois les auteurs et les victimes d'infractions.

Au-delà d'une mission première de mise en sécurité, parfois en urgence, des femmes victimes de violences, l'association est chargée de favoriser la mise sous protection de la victime en l'accompagnant notamment dans les demandes d'ordonnance de protection, ou encore sur la mise en œuvre de différents outils alternatifs décidés par la Justice visant à adapter la réponse pénale, à l'instar des enquêtes dites « évaluation approfondies de victimes ». »

La géographie des îles qui peut réduire les distances entre victimes et auteurs peut rendre inopérants les bracelets anti-rapprochement. Le dispositif de « téléphone grave danger »⁶² (TGD) est en revanche utilisé. Cet équipement spécifique d'appel a vocation à garantir une mise en relation rapide entre une victime ou potentiellement victime et les forces de sécurité compétentes. Néanmoins, le dispositif présente quelques limites. Ainsi, il faut comme préalable qu'il n'y ait plus de cohabitation entre la victime et l'auteur de l'infraction. Or, dans certaines situations, la victime ne souhaite ni quitter le domicile familial, ni voir éloigné ou évincé son compagnon violent, notamment en raison de sa dépendance affective ou/et économique vis-à-vis de l'auteur (cf. la statistique en introduction).

La rupture et l'éloignement géographique peuvent ne pas être définitifs, pour peu que l'auteur accepte de participer à un parcours d'éloignement de la violence, avec la participation consentie de la victime. Sont ainsi organisés mensuellement des stages de responsabilisation⁶³ d'auteurs de violences au sein du couple. Ces journées sont animées par différents professionnels et permettent d'informer, d'expliquer et échanger sur différents sujets tels que les divergences de perceptions au sein d'un couple, la consommation de produits illicites ou la surconsommation d'alcool, la légitimité et les conséquences de l'infraction, et les techniques de désamorçage du conflit au sein du couple. « En outre, l'APAJ organise chaque semaine, en soirée, des groupes de paroles permettant tant aux victimes qu'aux auteurs d'échanger sur leurs vécus et difficultés en présence de professionnels (psychologues et/ou intervenants socio judiciaires) chargés de guider et de susciter la prise de conscience et l'évolution comportementale. » ainsi que l'indique la Directrice dans sa réponse à la juridiction.

⁶² Entre 15 et 20 TGD seraient utilisés en Polynésie française.

⁶³ Ils sont destinés aux auteurs de violences conjugales poursuivis pénalement et ayant accepté une mesure de composition pénale, ou condamnés par une juridiction.

De même, « si la dispersion géographique représente notamment une contrainte qui pèse sur les révélations et apporte une complexité certaine dans l'apport d'assistance, l'APAJ temporeuse autant que possible l'isolement des victimes en assurant la prise en charge des communications téléphoniques permettant les entretiens à distance avec elles ou propose l'utilisation des outils de visioconférence. La période COVID a même amené la structure à mener un groupe de parole à distance ».

L'ensemble de ces dispositifs démontre le rôle actif de cette association dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

2.3.3 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 engager le travail de reconstruction de son identité, par le développement de sa confiance et son bien-être après une période difficile. L'étape ultime est de tendre vers l'autonomisation économique et sociale.

Une prise en charge de deuxième niveau est aujourd'hui rendue difficile car le Pays ne se donne pas les moyens de proposer un circuit de gestion continu et visible de lutte contre les violences pour les victimes. La collectivité a confié de facto aux associations le soin d'assurer ces services.

La prise en charge en aval des victimes se heurte ainsi à l'insuffisance de certaines politiques publiques, au risque de conforter les mécanismes d'emprise développés par les auteurs.

Ainsi, la collectivité ne propose pas par elle-même d'alternatives accessibles permettant une autonomisation de la personne. Des aides sociales spécifiques en faveur des femmes seules n'existent pas, et l'offre de logements sociaux est marquée par la rareté, comme l'a constaté la Chambre dans ses précédents rapports sur la politique du logement et sur la gestion de l'office polynésien de l'habitat (OPH).

Aux dires de la collectivité, plus de 100 femmes n'ont pas pu être accueillies par une structure d'accueil dédiée faute de places disponibles sur le seul exercice 2021.

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, réductions ou aménagements des temps de travail, parcours d'insertion fléché par le financement prioritaire de formations professionnelles, accès privilégié au logement social, construction de logements de transit, notamment.

En 2022, le Pays, avec la collaboration de ses opérateurs, a indiqué rechercher des solutions d'hébergement d'urgence et de transit afin de tendre, à court terme, vers le nombre de 100 places supplémentaires. A ce titre, les emprises foncières disponibles font notamment l'objet de prospection et des logements dédiés sont en cours de construction⁶⁴. Ces sites auront vocation, selon le Pays, à être installés à Tahiti, dont à la presqu'île, ainsi qu'à Moorea. Ces

⁶⁴ Ex : onze logements d'urgence sur le site de Taapuna.

projets, à la condition qu'ils aboutissent effectivement (certaines autorisations d'engagement budgétaire ayant plus de cinq années), offrent un exemple de coopération interministérielle, pratique que la Chambre appelle de ses vœux dans ses rapports successifs.

Pour autant, loin d'impulser pour l'heure une action cohérente d'envergure sur le territoire, le Pays se met dans une position d'accompagnant de ses partenaires sans être en mesure d'incarner un véritable leadership.

Plus généralement, il est indispensable que dans l'administration la logique de l'obligation de résultat l'emporte systématiquement sur la seule obligation de moyens. Parmi les effets défavorables identifiés, cette posture du Pays induit une réponse particulièrement disparate aux victimes selon la géographie et la qualité de l'interlocuteur.

L'intensité des actions menées sur le terrain ne dépend en bonne partie que de la bonne volonté des tiers présents et de l'engagement réel des services déconcentrés lorsqu'ils existent, ce qui est le cas de la DSFE.

2.3.4 Une prise en charge médicale à mieux identifier par le Pays

Selon l'organisation mondiale de la santé (OMS), les femmes victimes de violences perdent entre 1 et 4 années d'espérance de vie en bonne santé. L'organisation onusienne estime à partir de ses analyses « *qu'une approche multisectorielle s'impose pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, le secteur de la santé a un rôle important à jouer, notamment pour :*

- *Faire prendre conscience du caractère inacceptable de la violence à l'égard des femmes et lui conférer le statut de problème de santé publique.*
- *Offrir des services complets, de qualité et axés sur les survivantes, sensibiliser les prestataires de soins de santé et les former de sorte qu'ils puissent répondre aux besoins des survivantes avec empathie et sans porter de jugements moraux.*
- *Prévenir la résurgence de la violence en détectant au plus tôt les femmes et les enfants qui la subissent et en leur proposant une prise en charge, un aiguillage et un soutien adéquats ;*
- *Promouvoir l'égalité des sexes auprès des jeunes dans le cadre de la transmission de compétences pratiques et de programmes approfondis d'éducation sexuelle.*
- *Produire des données factuelles sur les méthodes concluantes et sur l'ampleur du problème en menant des enquêtes auprès de la population ou en incorporant la violence à l'égard des femmes dans les enquêtes démographiques et de santé conduites auprès de la population, ainsi que dans les systèmes de veille et d'information sanitaire. »*

Malgré ce constat, le Pays ne prévoit pas de cadre d'action spécifique dans sa politique de la santé en faveur des femmes victimes de violences. Dès lors, le CHPF et les professionnels de santé décident, selon leur propre sensibilité, de leur degré d'engagement.

La Chambre invite dès lors le Pays à insérer dans son prochain schéma d'organisation sanitaire un volet qui définisse le cadre de la prise en charge et du suivi des femmes victimes de violences, afin d'en assurer un meilleur repérage notamment.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La structuration d'un véritable parcours de prise en charge des femmes victimes de violences, rendues par nature vulnérables, nécessite de leur garantir un accompagnement adapté pour chacune des trois étapes successives : la révélation des faits, leur protection et leur mise en sécurité, et leur reconstruction individuelle.

Alors que la Justice concentre son action sur les auteurs au moyen de sanctions et de leur suivi, le Pays a son rôle à jouer en matière de prévention et de prise en charge des protagonistes hors le traitement pénal des auteurs.

Consciente des enjeux, la collectivité a retenu comme objectif, au moins depuis 2019, d'élaborer un plan pluriannuel de prévention sanitaire et social, qui devait inclure la prévention des violences conjugales et intrafamiliales. Cette ambition n'a pas été satisfaite à ce jour. Dans ces conditions, seul le plan pluriannuel rédigé par le conseil de prévention de la délinquance de la Polynésie française 2021-2024 initié par l'État organise la prévention en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. A l'identique des conditions d'exercice des actions de prévention, le Pays intervient sur les volets de la prise en charge, y compris les révélations, sans qu'il parvienne à instaurer une politique cohérente : le numéro d'appel permanent et gratuit pour les femmes n'a toujours pas été mis en place en Polynésie française, rôle dévolu par conséquent aux forces de police et de gendarmerie. Les dispositifs d'intervention relatifs à la prise en charge gérés par les services sociaux et les services de santé gagneraient à être mieux intégrés, et la politique de placement en hébergements d'urgence ou au long cours reste à planifier à l'échelle de l'ensemble des îles, saturant les capacités offertes à Tahiti.

3 LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES SUR LEUR LIEU DE TRAVAIL SONT À DAVANTAGE PRENDRE EN COMPTE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Si les entreprises de plus de cinquante salariés sont tenues par le code du travail d'apprécier la situation des hommes et des femmes dans chaque catégorie de personnel représentée⁶⁵ et de dresser le bilan de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail en leur sein⁶⁶, la Polynésie française est dépourvue d'un observatoire de la santé au travail. Aucune donnée à l'échelle du territoire n'est ainsi disponible sur le sujet de la sécurité et de la santé au travail, y compris celle des femmes.

Le Pays n'élabore pas non plus de rapport annuel relatif à l'égalité femme-homme en tant que tel, ni en tant qu'employeur, ni concernant les politiques publiques qu'il conduit. En effet, s'il existe bien au sein du rapport du Président à l'assemblée de la Polynésie française une partie intitulée « données sur l'égalité homme femme », celle-ci ne contient que des statistiques genrées et ne renseigne pas sur les mécanismes et procédures qui aident à cette égalité. L'action de la collectivité dans ce domaine qui n'est pas suffisamment formalisée n'est ainsi pas susceptible de susciter le débat interne.

Pourtant, de manière plus générale, l'emploi public des femmes contribue, en leur offrant une activité professionnelle et la rémunération correspondante, à leur autonomisation en réduisant leur précarité sociale et économique, facteur déterminant dans la lutte contre les violences intrafamiliales.

En tant qu'employeur, la collectivité de la Polynésie française est exposée comme les autres aux risques de discrimination notamment liée au genre. Compte tenu de l'importance de ses effectifs, elle est mécaniquement plus exposée, et dans le même temps, sa place dans la société locale en tant qu'autorité publique lui confère un rôle et une responsabilité prépondérants.

Les statistiques nationales indiquent qu'une femme sur cinq a été victime de harcèlement sexuel au cours de sa vie professionnelle⁶⁷. Le harcèlement moral vient s'ajouter ou se mêler à la première forme de violence.

En outre, une enquête internationale indique que 37 % des victimes de violences conjugales aurait évoqué leur situation à une personne au travail⁶⁸. Le milieu professionnel peut

⁶⁵ Articles Lp. 2431-1 et Lp. 2433-18 du code du travail.

⁶⁶ Articles Lp. 4611-1 et Lp. 4614-11 du code du travail.

⁶⁷ « Enquête sur le harcèlement sexuel au travail », IFOP pour le Défenseur des Droits, 2014.

⁶⁸ Enquête *One in three women de 2019* - <https://www.blog-pratique-droit-du-travail.fr/victimes-de-violences-conjugales-le-travail-est-un-lieu-refuge/>

être ainsi un espace propice aux révélations des faits, un « lieu refuge ». La collectivité a par conséquent un rôle à jouer dans l'accompagnement de premier niveau de ses agents féminins.

Agir contre ce phénomène sociétal est d'abord une obligation morale pour le Pays en tant qu'employeur.

Une action volontariste de la collectivité est ainsi rendue nécessaire dans la lutte contre les violences constatées. Mais au-delà de ses devoirs politique et social, sa responsabilité juridique peut être engagée. Depuis 2017, le juge a notamment reconnu le harcèlement sexuel d'ambiance au travail⁶⁹.

3.1 La réglementation du ressort du Pays en matière de protection des femmes sur leur lieu de travail est insuffisante

La collectivité de la Polynésie française, dans le cadre du statut d'autonomie qui lui est conféré, est autorité réglementaire en matière de travail. En effet, compte tenu de ses prérogatives, elle a la responsabilité de définir le cadre posé par le statut de la fonction publique territoriale et par le code du travail local, en accord notamment avec le droit pénal applicable qui relève de l'État. Le statut des agents communaux en revanche est une compétence de l'État. L'ordonnance n°2005-10⁷⁰ qui définit ce statut a d'ailleurs fait l'objet d'une mise à jour étendue le 8 décembre 2021 concernant notamment la protection des femmes au travail.

Pour justifier d'un cadre réglementaire local sur l'aspect des luttes contre les violences faites aux femmes au travail, la collectivité a transmis des extraits du code du travail dont la première version a été adoptée en 2011⁷¹. Toutes les dispositions transmises sont contenues dans le Livre I - dispositions préliminaires au sein de la Partie I - relations individuelles du travail :

- le Titre II Discrimination : articles Lp. 1121.1 et suivants.
- le Titre III Égalité professionnelle entre les hommes et les femmes : articles Lp. 1131.1 et suivants.

⁶⁹ « L'existence d'un harcèlement sexuel d'ambiance ou environnemental a été reconnu par la jurisprudence. Le harcèlement sexuel d'ambiance ou environnemental est caractérisé par une situation où «sans être directement visée, la victime subit des provocations et blagues obscènes ou vulgaires qui lui deviennent insupportables» (ex : affichage pornographique, mimes d'actes sexuels dans un *open space*, diffusion d'images et de sons pornographiques, insultes sexistes destinées à d'autres femmes absentes lors de la tenue des propos, etc.), Cour d'appel d'Orléans, Chambre sociale, 7 février 2017 n° 15/02566 »

⁷⁰ Ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs, modifiée par l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁷¹ Loi du Pays n° 2011-15 du 4 mai 2011 relative à la codification du droit du travail.

- le Titre IV Harcèlement : articles Lp. 1141.1 et suivants.

Si ces articles ont été modifiés et enrichis par la collectivité depuis la codification initiale du droit du travail⁷², notamment en 2013, celle-ci n'a pas été en mesure au cours de l'instruction de justifier d'un travail de veille juridique dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes. Aucune modification du code en faveur des femmes n'est intervenue depuis.

En outre, si les dispositions existantes s'appliquent aux employeurs et aux salariés de droit privé, l'article Lp. 1111-2 modifié du code du travail ne les rend pas applicable aux agents qui relèvent d'un statut de droit public du Pays, ni aux collaborateurs exerçant au sein des cabinets du Président de la Polynésie française, ni aux membres du gouvernement de la Polynésie française et du Président de l'assemblée de la Polynésie française.

La Chambre estime que l'absence de communication de la collectivité sur ces catégories constitue une lacune à mettre sur le compte d'une coopération interministérielle déficiente, le ministère consulté étant le Ministre du Travail qui a compétence seulement sur le code du travail, mais pas sur le statut général des agents publics du Pays qui lui, relève d'un autre portefeuille ministériel. Ce manque informe également de la méconnaissance du ministère et de sa direction (DSFE) du statut de la fonction publique en général, et du traitement des violences faites aux femmes en particulier, alors qu'il a la charge d'effectifs significatifs.

Le Pays ne peut pas se prévaloir de l'absence de codification du statut général des agents qu'il emploie, étant précisément l'autorité qui a en charge l'écriture de ces règles.

L'examen des textes indique que le statut général de la fonction publique de la Polynésie française dont les dispositions sont contenues en particulier dans la délibération n°95-215 AT du 14 décembre 1995 contient effectivement des garanties apportées aux agents titulaires ainsi qu'aux agents non-titulaires. Parmi ces garanties, la discrimination genrée, les harcèlements sexuel et moral sont prohibés et passibles de sanctions disciplinaires. Ces garanties ont été ajoutées en 2013⁷³. Depuis, aucune évolution n'a été enregistrée sur ce sujet, à l'identique du code du travail.

Pourtant, à la lecture d'un courrier du 21 février 2017, adressé par la direction de la modernisation et de la réforme de l'administration (DMRA) aux chefs de service, la collectivité a engagé une démarche en 2013 concernant les risques professionnels. Il semble que cette ambition soit restée lettre morte, le Président de la collectivité en février 2017 dans un courrier qu'il a adressé à la Ministre en charge de la Fonction publique ayant dû demander à relancer le chantier. Il mentionne « *un vide juridique sur la situation des fonctionnaires* » dû à « *l'absence de normes relatives à la protection de la santé et de la sécurité au travail pour la fonction publique* ». Ces manques ont selon le Président certaines conséquences :

« - *le risque litigieux, administratif et notamment pénal est réel et sérieux dans un certain nombre de cas d'espèce ;*

« - *les moyens mis en place pour éviter les risques professionnels ou pour agir en cas de danger imminent pour l'agent sont inégaux selon les structures administratives ;*

⁷² LP n° 2019-28 du 26 août 2019.

⁷³ Loi du Pays n° 2013-17 du 10 mai 2013 portant modification de la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 modifiée portant statut général de la fonction publiques de la Polynésie française et relative à la discrimination, au harcèlement et à la protection fonctionnelle.

« - l'existence des agents non fonctionnaires de l'administration au sein de nos structures administratives met en exergue leur traitement différencié d'avec les fonctionnaires sur la santé et la sécurité au travail. »

Les cas de violences faites aux femmes font partie des risques professionnels.

Or, malgré l'ampleur des constats dressés par le Pays, la collectivité n'a pu justifier d'un travail de veille juridique qui aurait permis de mieux accompagner les agents féminins qu'elle emploie.

Aussi, la Chambre engage le Pays à des progrès en droit pour davantage sécuriser les salariées sur leur lieu de travail et les agents publics féminins, dans les matières juridiques dont il assure la compétence. Pour y parvenir, un travail de suivi juridique continu est nécessaire, ce qui suppose la mobilisation de ressources internes adéquates. En complément, la codification du statut des agents de la collectivité est un chantier dont elle ne peut se désintéresser.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°8 : A partir d'un travail continu de veille juridique en droit privé et en droit public, améliorer la norme pour mieux protéger les femmes sur leur lieu de travail dès 2023.

3.2 Un traitement statistique RH à affiner

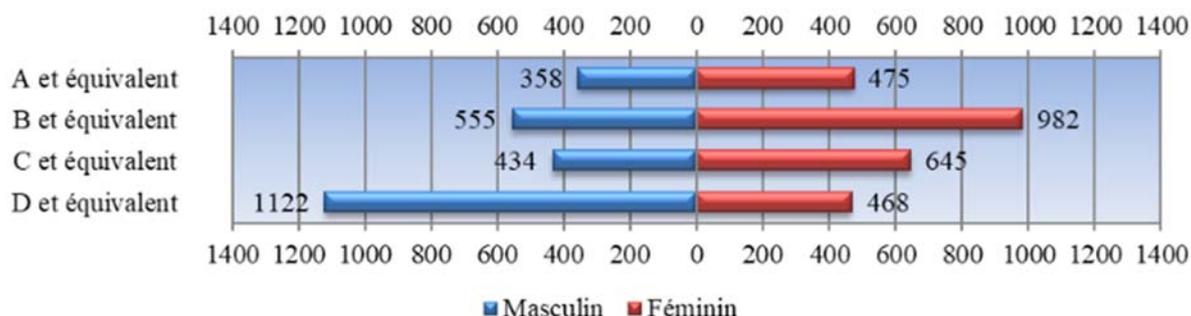
La collectivité publie des données générales genrées de l'emploi. Ainsi, en 2020, les effectifs du Pays⁷⁴ comprenaient 7 681 agents en fonction⁷⁵. A cet ensemble peuvent être ajoutés les personnels en insertion professionnelle dans la collectivité, faisant du Pays un acteur majeur de l'emploi en Polynésie française.

Au sein des services administratifs, 51 % des agents sont des femmes en 2020. Dans les établissements publics administratifs (EPA), 64 % des agents sont de sexe féminin. Les femmes semblent plus qualifiées en moyenne que leurs collègues masculins, puisqu'elles sont majoritaires dans les catégories A, B et C, et minoritaires en catégorie D (29,4 %).

⁷⁴ Chiffres concernant l'administration de la Polynésie française comprenant les 51 services administratifs, 1 autorité administrative indépendante et 13 établissements publics à caractère administratif.

⁷⁵ Soit 4 694 fonctionnaires titulaires, 217 stagiaires, 1 624 agents non titulaires, 795 agents non fonctionnaires de l'administration de la Polynésie française et 351 autres statuts.

Graphique n° 1 : Répartition des agents par catégorie et par sexe



Source : Rapport du Président à l'Assemblée de la Polynésie française 2020

L'examen de la répartition par filières professionnelles permet de constater que les agents féminins sont majoritaires dans la plupart d'entre elles : 59 % de la filière éducative, 71 % des agents de la filière administrative, 74 % de la filière santé, 84 % de la filière socio-éducative, sportive et culturelle. Les hommes représentent en revanche 80 % des agents de la filière technique.

L'absence de mixité tant de la filière administrative et financière que de la filière technique doit interroger la collectivité sur ses pratiques de recrutement et ses pratiques managériales. Celles-ci apparaissent liées aux représentations sur les rôles sociaux dans le travail et la société.

Tableau n° 5 : Répartition des agents fonctionnaires titulaires par filière et par sexe

	Agents par catégorie					Agents par sexe	
	A	B	C	D	Total	Homme	Femme
Filière administrative et financière	233	328	230	141	841	240	601
Filière technique	116	134	271	783	1304	1039	265
Filière socio-éducative, sportive et culturelle	37	90	82		209	33	176
Filière santé	106	149	96	71	422	108	314
Filière recherche	2				2	1	1
Filière éducative	1	173	20		194	80	114
Total	498	780	699	995	2972	1501	1471

Source : Rapport du Président à l'Assemblée de la Polynésie française 2020.

La répartition observée des agents fonctionnaires titulaires est globalement identique à celle des agents fonctionnaires stagiaires, laissant supposer que la situation ne devrait guère évoluer à court terme.

Tableau n° 6 : Répartition des agents fonctionnaires stagiaires par filière et par sexe

	Stagiaires par catégorie					Stagiaires par sexe	
	A	B	C	D	Total	Homme	Femme
Filière administrative et financière	2	6	4	14	26	5	21
Filière technique		41	1	21	63	46	17
Filière socio-éducative, sportive et culturelle	3	4			7	5	2
Filière santé	6	6	6	8	26	3	23
Filière recherche					0		0
Filière éducative			1		1		1
Total	11	57	12	43	123	59	64

Source : Rapport du Président à l'Assemblée de la Polynésie française 2020.

Sur ces aspects, la collectivité gagnerait à présenter des statistiques de genre concernant les agents non titulaires.

Concernant les dispositifs d'insertion professionnelle, 1 169 personnes en bénéficiaient en 2020 dans la collectivité dont 89 personnes relevant du corps des volontaires au développement (CVD), 536 personnes en convention d'accès à l'emploi (CAE), 91 personnes en stage d'insertion travailleurs handicapés (SITH) et 453 personnes bénéficiaient d'autres dispositifs.

Les CVD, bénéficiant à de jeunes diplômés de niveau Bac + 2, comprennent 71 % de femmes. La tendance s'inverse pour les CAE, à destination de personnes sans emploi, le dispositif étant majoritairement utilisé par des hommes à hauteur de 52 %. Le SITH, favorisant l'orientation et l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés concerne majoritairement des hommes à hauteur de 57 %. Enfin, les femmes bénéficient majoritairement des autres dispositifs à hauteur de 55 %. Cela conduit à une parité globale des bénéficiaires par genre des dispositifs d'insertion professionnelle. Cette situation est également constatée au sein des établissements publics administratifs s'agissant des effectifs en insertion professionnelle.

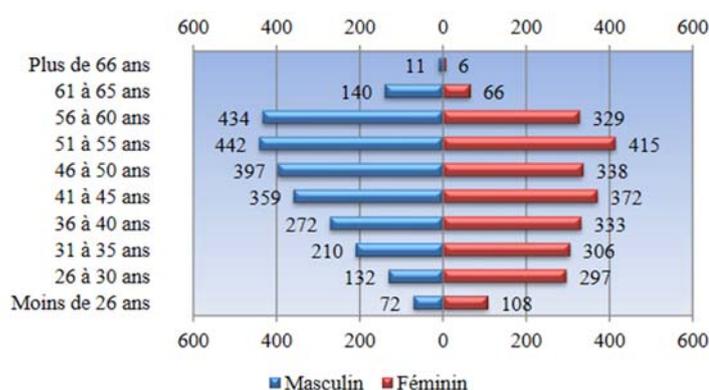
Tableau n° 7 : Répartition par genre des personnes bénéficiant des dispositifs d'insertion professionnelle

	Agents par sexe	
	Homme	Femme
CAE (contrat d'accès à l'emploi)	36	41
CVD (corps volontaires au développement)	6	4
SITH (stage pour travailleurs handicapés)	2	1
AUTRES	2	2
Total	46	48

Source : Rapport du Président à l'Assemblée de la Polynésie française 2020

En 2020, à l'échelle de la collectivité, le nombre de femmes est pour la première fois supérieur à celui des hommes. Depuis 11 années, le taux d'agents féminins a évolué passant de 44 % en 2009 à 51 % en 2020. Ce mouvement pourrait se poursuivre. Lors de la session du concours de catégorie A organisé en 2022, sur un total de 70 lauréats, 62 sont des femmes.

Graphique n° 2 : Répartition par genre et par tranches d'âge des postes budgétaires de la Polynésie française



Source : Rapport du Président à l'Assemblée de la Polynésie française 2020

Par ailleurs, les femmes sont plus largement majoritaires dans les tranches d'âge les plus jeunes du fait de leur plus grande réussite aux plus récents concours. Néanmoins, la collectivité n'est pas en mesure d'indiquer la part des femmes occupant des emplois supérieurs. Le Pays ne produit pas la statistique et, a fortiori, ne l'utilise pas afin de déterminer d'éventuels écarts. Aucune politique visant à réduire les intervalles ne peut ainsi être envisagée.

Tableau n° 8 : Répartition par genre des agents occupant des emplois fonctionnels

Statut d'origine	Homme	Femme
ANFA	1	3
FEDA	4	3
FPPH	17	17
PRIVE	16	5
Total général	38	28

Source : Rapport du Président à l'Assemblée de la Polynésie française 2020

A ce titre, la collectivité a un devoir d'exemplarité dans sa gestion des ressources humaines, du dialogue social et a fortiori dans la mise en place effective de l'égalité entre les hommes et les femmes.

3.3 Un portage hiérarchique attentif dans un esprit de tolérance zéro reste à installer

Le principe d'égalité qui inclut l'accès aux emplois publics et l'égalité de traitement, constitue l'un des fondements de la fonction publique. Favoriser le dialogue social sur la prévention des discriminations liées au genre et sur la promotion de l'égalité est une responsabilité que la collectivité n'assume pas en totalité.

Le Pays ne définit pas des lignes directrices de gestion sur ce sujet, mécanismes qui apportent une visibilité pour les agents sur les principales règles internes concernant les ressources humaines ainsi que sur les orientations structurelles déterminées par l'employeur public.

A ce stade, le Pays, au travers de sa direction générale des ressources humaines (DGRH) ne semble pas avoir mesuré l'importance de sécuriser le parcours des femmes, soit plus de la moitié de ses agents. La fonction ressources humaines, au-delà de la simple gestion administrative et financière du personnel, doit envisager la création et le maintien d'un environnement sécurisé sur le lieu de travail. L'insuffisante prise en compte des violences faites aux femmes sur le lieu de travail et la communication à développer (ex : l'absence totale de la thématique sur le site internet de la DGRH) pourrait entraîner par défaut des dérives rendues insuffisamment visibles par l'autorité.

La sécurité des agents sur leur lieu de travail doit être la préoccupation première d'un employeur.

Une politique de tolérance zéro imbriquée dans une culture managériale affirmée, déclinée en charte du comportement, en charte de qualité de service (prévention du harcèlement d'une femme usager du service public par un agent territorial), avec à l'appui des campagnes de sensibilisation interne et des formations dédiées, sont aujourd'hui une réponse à cette problématique sociétale qui reste à engager par la collectivité.

3.4 Des leviers d'action RH à mobiliser

La Chambre dans son rapport qu'elle a publiée en 2020 sur la gestion des ressources humaines a constaté que « *l'opiniâtre politique de modernisation de la gestion des ressources humaines n'a, malgré l'énergie dépensée, pas encore débouché sur des retombées concrètes. (...) Les instruments modernes de gestion dont s'est dotée la collectivité n'ont, manifestement, pas encore révolutionné la gestion des ressources humaines. Celle-ci est encore très largement conduite sur un mode traditionnel centré d'abord sur la gestion de la carrière des agents.* »

Dans ce contexte marqué par l'enjeu de moderniser l'administration dans sa gestion technique, la question de la lutte contre les violences faites aux femmes a du mal à constituer une priorité de la politique RH du Pays.

C'est ainsi que la collectivité ne dispose pas d'outils d'auto-évaluation des pratiques et des actions visant à prévenir et gérer les violences liées au genre et à la promotion de l'égalité.

Le Pays n'affiche pas, dans sa communication externe et interne, son engagement à recruter sans discriminer. Il n'informe pas non plus ses agents sur son engagement à lutter contre les discriminations liées au genre.

Au-delà de l'aspect communication, le Pays semble ne pas être engagé sur cette question en tant qu'employeur. Il n'établit pas régulièrement d'état des lieux visant à présenter les caractéristiques des parcours professionnels ou le ressenti des agents sur les éventuels comportements discriminants rencontrés. La configuration des locaux n'est pas appréhendée par les services de la collectivité comme un vecteur de discrimination (ex : absence de vestiaire pour les femmes).

Par ailleurs, la violence faites aux femmes agents du Pays peut être considérée comme un risque psycho-social. Des actions ont été envisagées dans ce cadre depuis 2017 en réponse à la demande du Président du Pays (son courrier du 21 février 2017 cité précédemment). Le Président de la Polynésie française a indiqué à la Ministre de la Fonction publique *« que soient rapidement engagés :*

« - l'identification des acteurs de la prévention des risques professionnels dans la fonction publique ;

« - la centralisation des données relatives aux risques professionnels en Polynésie française et l'analyse des risques psycho-sociaux dans l'administration ;

« - la mise en place d'un dispositif de prévention, de signalement et de traitement des risques professionnels, notamment psychosociaux, dans la fonction publique. »

Ces projets ont peu évolué depuis, hormis l'identification, un temps, de la direction de la modernisation et des réformes de l'administration (DMRA) comme le point d'entrée de la gestion des situations de violence. C'est à ce titre que celle-ci a demandé à tous les chefs de service dans un courrier du 21 février 2017 que lui soit communiqué notamment le nombre de plaintes adressées à la hiérarchie ainsi que les suites données en matière de harcèlement moral. L'état de déclaration au 10 janvier 2018 indique que 39 % des signalements enregistrés par la DMRA relève du harcèlement moral. Ayant instauré un dispositif d'accueil dans l'urgence, la DMRA a indiqué que *« l'accroissement des situations à traiter désorganise son fonctionnement »*.

Par la suite ont été rédigés trois projets qui devaient être mis en place en 2018 : un plan d'action risques psycho-sociaux (RPS), une loi du Pays pour compléter la norme, et des procédures de signalement des harcèlements. En complément, une cellule d'écoute et de signalements devait être installée (Cf. compte rendu du comité ad hoc du 11 janvier 2018).

Ces initiatives sont restées lettre morte depuis, aucune des démarches engagées n'ayant abouti.

3.4.1 Gestion managériale et RH

3.4.1.1 Une absence de politique de formation spécifique à destination des chefs de service et des responsables d'équipe

Aucune formation spécifique liée à l'égalité professionnelle et à toutes les formes de violence au travail n'est mise en place à destination des managers. Face à ces manques, les personnels d'encadrement ne sont pas formés à la prise en compte des violences faites aux agents féminins.

La thématique n'est pas abordée au cours des conférences annuelles ou lors d'ateliers avec les correspondants RH présents dans les services de la collectivité.

Comme seule réponse, la collectivité est présente sur le volet répression dans le statut de la fonction publique territoriale, socle commun à toutes les fonctions publiques. Celui-ci apparaît insuffisant pour prévenir et traiter le problème. Il ne peut que constituer l'un des pans d'une construction plus globale. Un objectif institutionnel fort doit engager l'employeur dans une optique de bienveillance et de bientraitance des personnels vulnérables. A contrario, il s'agira d'éclairer les protagonistes sur la distinction entre conflit au travail et harcèlement.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°9 : Mettre en place, dès 2023, un module de formation interservices obligatoire au Pays sur la lutte contre les violences faites aux femmes.

3.4.1.2 La formation des jurys de concours contre les biais inconscients

Sur la période, la composition des jurys de concours respecte la parité entre les membres. L'année 2020 fait néanmoins figure d'exception avec une prédominance de 79 % de femmes. La Chambre invite la collectivité à tendre vers la parité dans la composition de ses jurys de concours et de prévoir une présidence des jurys alternée à un membre de chaque sexe dans le but d'atteindre une parité effective.

Au-delà du principe de la parité, les membres des jurys ne bénéficient pas de formations liées à la lutte contre les discriminations ou à la prévention de leurs préjugés. L'évaluation des candidats doit se faire en fonction de critères objectifs et de compétences nécessaires et non d'éléments personnels ou de critères prohibés.

3.4.1.3 Les avancements, promotions internes et éléments de rémunération

La collectivité ne considère pas les avancements et promotions internes comme un outil de promotion de l'égalité.

Elle ne suit pas la répartition des agents promus/promouvables par grade et ainsi que la durée moyenne entre deux promotions. Elle n'évalue pas la répartition des agents bénéficiant d'une promotion interne par cadre d'emploi ni le niveau d'accès à la promotion de ses agents féminins.

Elle ne se donne pas pour objectif de réduire les éventuels écarts de rémunération entre les femmes et les hommes par catégories et statut. Enfin, aucune étude de l'impact des filières sur les écarts de rémunérations n'est réalisée.

La collectivité de la Polynésie française ne dispose pas d'un état des lieux de l'égalité professionnelle établi à partir de données statistiques lui permettant de mesurer l'efficacité de ses dispositifs internes de promotion, de mobilité et de formation au regard de l'impératif de l'égalité professionnelle.

3.4.2 Lutte contre le sexisme et contre certains stéréotypes

La lutte contre le sexisme et les stéréotypes est un élément de gestion des ressources humaines, qui a pour objectif d'engager une évolution des comportements dans les relations professionnelles. Une attitude passive en la matière de la part de l'employeur est contre-productive vis-à-vis des victimes potentielles, encourageant les situations de déni et de silence. Les référents ressources humaines présents dans les services du Pays assurent en majeure partie une simple gestion administrative, faisant l'impasse sur les modes de gestion pro actifs RH.

Dans ce contexte, seule la direction générale des ressources humaines est en mesure d'instituer une nouvelle culture managériale visant à lutter contre le sexisme et les stéréotypes au quotidien.

Pour accompagner cette impulsion nécessaire et continue, des dispositifs pratiques peuvent être adoptés tels que des plans d'actions, des formations thématiques, l'élaboration d'un guide de prévention des situations de violences et harcèlement dans la fonction publique territoriale. La présence de référents ressources humaines au sein de chaque service peut servir de base au développement d'un réseau de référents égalité chargé de promouvoir et d'échanger sur le thème de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que sur les formes de violences rencontrées sur le lieu de travail. Ce réseau pourrait s'appuyer sur la cellule de prévention de la direction générale des ressources humaines, même s'il est de création récente.

En outre, la collectivité ne dispose pas de procédure interne formalisée de signalement afin de prendre en charge les éventuelles situations de discriminations ou de violences sexistes ou sexuelles. Si les agents ont la possibilité de contacter la cellule de prévention, aucune communication spécifique n'a été engagée. Il est indispensable que chaque agent du Pays puisse connaître la vocation de cette cellule et les modalités de contact.

La collectivité veillera à organiser cette cellule de façon à offrir un dispositif centralisé apportant une garantie de confidentialité en matière de signalements, d'écoute, d'information ou d'accompagnement des éventuelles victimes.

La Chambre recommande la mise en place d'une procédure RH formalisée (signalement, inclusion, prévention, instruction, sanction et suivi) qu'il conviendra de diffuser largement pour qu'elle soit connue de tous les agents, afin de mieux lutter contre les situations de violences notamment sexistes.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°10 : Instaurer, dès 2023, une procédure RH interne formalisée de signalements et de prise en charge des situations de violences faites aux femmes.

Sur l'ensemble des développements du présent chapitre, le Pays appelé à la contradiction n'a pas donné de réponse.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Polynésie française est l'un des premiers employeurs sur le territoire. A cet égard il a une responsabilité morale et juridique de premier plan pour assurer la sécurité des agents féminins qu'il emploie, mais pas seulement. Compte tenu de ses compétences et de son autonomie de gestion, la Polynésie française est de surcroît l'autorité réglementaire en matière de droit du travail et du statut de la fonction publique territoriale.

Concernant ces deux aspects, les voies d'amélioration identifiées sont importantes.

Des dispositions relatives à la situation des femmes en 2013 ont été ajoutées à la réglementation du travail en droit privé et en droit public. Depuis, aucune évolution n'a été enregistrée sur ce sujet, malgré la demande du Président de la collectivité à cette époque qu'il a réitérée en 2017 à partir d'un constat pourtant clair de l'existence de carences. Des projets ont bien été engagés par les services depuis, mais n'ont pas fait l'objet de mise en œuvre. Dans ces conditions, des leviers d'action telle que la création d'un dispositif d'écoute et de révélation est à construire rapidement, mais plus largement, une culture de la tolérance zéro des comportements déviants contre les femmes est à installer de façon uniforme au sein de l'administration territoriale.

ANNEXE

Annexe n° 1. Réponse de M. Edouard FRITCH, Président de la Polynésie française 73

Annexe n° 1. Réponse de M. Edouard FRITCH, Président de la Polynésie française



POLYNESIE FRANÇAISE



N° 10223 / PR

Papeete, le 28 DEC. 2022

à

Monsieur le Président de la Chambre territoriale des comptes

Objet : Observations relatives au rapport définitif du contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la lutte contre les violences faites aux femmes

Réf. : V/Courrier n° 2022-409 en date du 14 décembre 2022.

Monsieur le Président,

Par courrier susmentionné en référence, vous nous avez transmis le **rapport d'observations définitif** relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la lutte contre les violences faites aux femmes.

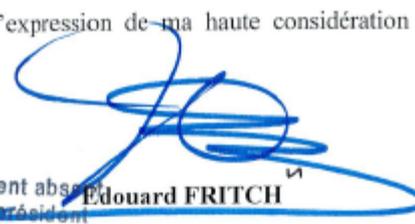
Je voudrais porter à votre connaissance les éléments suivants :

- **Sur la recommandation n° 1** : la veille statistique permanente consolidée sur les violences faites aux femmes, y compris dans les îles sera effective avec la mise en place d'une cellule prospective au sein de la DSFE dès le 1^{er} janvier 2023. Celle-ci ayant pour objectif principal la consolidation statistique de toutes les données relatives aux publics vulnérables dont les femmes victimes de violences.
- **Sur la recommandation n° 2** : l'élaboration du schéma directeur de l'action sociale 2023-2028 prévoit un axe prioritaire sur le sujet des violences faites aux femmes et des actions concrètes mises en œuvre dès 2023.
- **Sur la recommandation n° 7** : une modification des statuts de la DSFE est prévue en début d'année 2023 avec l'ajout d'une mission spécifique, celle de la gestion immobilière. En effet, la DSFE est fréquemment confrontée à la nécessité d'assurer un hébergement d'urgence de familles et de publics en extrême difficulté. Pourtant, jusqu'à ce jour, l'arrêté d'organisation de ce service ne mentionnait pas expressément cette mission. Cette nouvelle mission permettra entre autres à la DSFE de conclure des conventions avec d'autres organismes, notamment l'OPH, afin que ceux-ci assurent la gestion opérationnelle des logements concernés. La DSFE conservera quant à elle, l'identification et l'accompagnement des publics concernés.
- **Sur la recommandation n° 8** : le travail de veille juridique continu en droit privé est assuré par la Direction du travail, et la définition de la norme pour mieux protéger les femmes sur leur lieu de travail fait partie des objectifs prioritaires fixés à ce service à partir de 2023.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Je vous confirme que la lutte contre les violences faites aux femmes reste une priorité pour l'action du Ministère du Travail, des Solidarités et de la formation en charge de la condition féminine.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération distinguée.


Le président absent **Edouard FRITCH**
Le Vice-président

Jean-Christophe BOUSSOU



Les publications de la chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/ctc-polynesie-francaise>

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr