

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Rapport public thématique

Avril 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Un état des lieux des violences préoccupant de façon similaire dans les deux territoires	21
I - Les violences faites aux femmes : un phénomène social prégnant tant en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie	21
A - Un outil statistique qui ne couvre qu'une partie de la réalité du phénomène.....	21
B - Une situation plus dégradée que dans la plupart des territoires ultramarins et métropolitains	24
II - Un suivi en voie d'amélioration, à l'exception de celui de l'exécution budgétaire	29
A - Les textes internationaux et nationaux sont pour la plupart applicables sur les deux territoires	29
B - Une compétence décentralisée	30
C - Des coûts mal appréhendés.....	32
Chapitre II Des actions déjà engagées qui restent à conforter.....	35
I - Une réponse des deux territoires qui se structure mais qui reste à affirmer.....	35
A - Des axes opérationnels en matière de prévention désormais mieux définis mais dépourvus d'un référentiel commun	36
B - La coopération entre les différents acteurs doit être mieux structurée	39
II - Une politique publique qui doit mieux protéger les victimes.....	42
A - En accompagnant les femmes dans les différents parcours de sortie des violences.....	42
B - En accompagnant les femmes dans le parcours judiciaire	47
Liste des abréviations	51
Annexes.....	53

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques. Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour

*

**

Le présent rapport est issu de travaux conduits sur le fondement de l'article L. 141-13 du code des juridictions financières. L'enquête a été pilotée par une formation inter-juridictions composée des quatrième et cinquième chambres de la Cour des comptes, de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française et de la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie.

Au niveau national, les contrôles ont principalement porté sur le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur. La synthèse a été enrichie notamment par des données collectées auprès de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Les observations du présent rapport sont une synthèse de travaux conduits en 2022 et en 2023 par les chambres territoriales des comptes de la Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française. La chambre territoriale des comptes de Polynésie française a publié un rapport d'observations définitives « *la lutte contre les violences faites aux femmes* » après en avoir délibéré le 3 novembre 2022. La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a rendu public un rapport d'observations définitives « *la gestion sanitaire et sociale* » qui inclut le thème dont il est question ici, après en avoir délibéré le 11 mai 2023. Ces deux contrôles leur ont permis d'appréhender le phénomène sur leurs territoires respectifs, et d'évaluer les politiques publiques mises en place en particulier par les gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

La contradiction a permis d'adresser, outre l'intégralité du rapport provisoire aux présidents des exécutifs calédoniens et polynésiens, des extraits au ministre de la justice, au ministre de l'intérieur, ainsi qu'au directeur général des outremer.

L'enquête a été complétée par un parangonnage sur la politique publique menée en Nouvelle-Zélande.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 24 janvier 2024, par une formation inter juridictions, présidée par M. Le Mercier, conseiller référendaire, et composée de Mmes Venera, Rohner, conseillères référendaires, M. Tronco, conseiller référendaire, ainsi que, en tant que rapporteurs MM. Doisne, Léna, premiers conseillers de chambre régionale et territoriale des comptes et, en tant que contre-rapporteur, Mme Bonnafoux, conseillère référendaire.

Il a été examiné et approuvé, le 27 février 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Démier, M. Bertucci, M. Meddah et Mme Mercereau, présidents et présidentes de chambre de la Cour, MM. Soubeyran, Glimet et Machard, présidents de section, représentant les présidentes et présidents des première, quatrième et sixième chambres, MM. Lejeune, Serre, Mme Daussin-Charpantier et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

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

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

Un phénomène longtemps mal appréhendé

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

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

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

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

En Polynésie française, l'observation de la situation est moins avancée. Au surplus, l'éclatement géographique du territoire inhérent à sa multi insularité qui se caractérise par la présence de communautés humaines isolées de taille réduite, rend plus difficile la révélation des faits par les victimes sur place.

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

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

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

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

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

Même lacunaires, ces éléments laissent apparaître une situation très dégradée

Les données disponibles indiquent en effet que la situation dans ces deux territoires est dégradée : les femmes en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont davantage victimes des violences que sur l'ensemble du territoire de la République.

L'augmentation du nombre de personnes mises en cause peut traduire une aggravation du phénomène ou l'accroissement de la proportion des révélations faites par les victimes auprès des services de police-gendarmerie, sans qu'il soit possible d'identifier avec certitude l'influence de chaque facteur.

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

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

Dès lors, non seulement il ne peut plus y avoir un quelconque déni politique mais les acteurs publics locaux commencent à appréhender le coût social élevé d'une telle situation qu'il reste à évaluer. Les deux collectivités sont invitées à chiffrer le montant total des crédits qu'elles mobilisent pour lutter contre les violences faites aux femmes d'autant que la prise en charge des victimes rentre dans le champ sanitaire et social, compétences dévolues aux collectivités locales en Nouvelle-Calédonie (gouvernement et provinces) et en Polynésie française (gouvernement).

La compétence pour agir mais des moyens mal tracés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De même, les deux collectivités doivent veiller à permettre le recours à la décohabitation entre les victimes et les auteurs. En effet, celui-ci est rendu difficile en Polynésie française en raison d'un manque de capacités d'accueil, surtout à l'extérieur de l'archipel des îles-du-Vent (Tahiti et Moorea). Le constat est plus nuancé en Nouvelle-Calédonie en raison de l'existence de plusieurs lieux d'accueil et d'hébergement.¹

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

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

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

Dans ce contexte, les voies de progrès envisageables sont nombreuses : allocation financière afin de stabiliser la situation économique de la victime, garantie locative pour les femmes victimes de violences, réduction ou aménagement du temps de travail, parcours d'insertion fléché par le financement prioritaire de formations professionnelles, accès privilégié au logement social, construction de logements de transit, etc..

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En Nouvelle-Calédonie, la loi de Pays du 5 janvier 2022 relative à la protection des victimes de violences réforme l'ordonnance de protection de la compétence du juge aux affaires familiales dans le champ civil. À l'occasion de sa délivrance, après avoir recueilli les observations des parties sur chacune des mesures suivantes, le juge aux affaires familiales est, entre autres, compétent pour interdire à la partie défenderesse de se rendre dans certains lieux spécialement désignés par le juge aux affaires familiales, proposer à la partie défenderesse une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique, ou un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences sexistes au sein du couple et statuer sur la résidence séparée des époux ainsi que sur le logement commun de partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou de concubins.

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

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. s'attacher, à partir de 2024, à une veille statistique exhaustive interservices et genrée permettant une connaissance fine du phénomène sur l'ensemble de chaque territoire (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice, gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;
2. assurer, à partir de 2024, une traçabilité budgétaire de l'ensemble des actions et des aides servies concernant la lutte contre les violences faites aux femmes (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;
3. produire et tenir à jour, à partir de 2024, un guide à destination des opérateurs engagés dans la lutte contre les violences faites aux femmes (*gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;
4. concevoir et animer, en 2024, une stratégie de long terme en matière de lutte contre les violences faites aux femmes qui fédère tous les acteurs publics et associatifs concernés (*gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;
5. assurer, dès 2024, une prise en charge de premier niveau fiable des femmes victimes tout au long de l'année par téléphone 7j/7 et 24h/24 (*gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*) ;
6. sous réserve des moyens financiers nécessaires, démultiplier, à partir de 2024, le maillage territorial de prise en charge des personnes victimes des violences (*gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024*).

Introduction

La Cour des comptes a publié en septembre 2023 un rapport sur la politique d'égalité entre les femmes et les hommes menée par l'État. Elle a estimé que les avancées dans ce domaine sont limitées. S'agissant de la lutte contre les violences conjugales, des mesures ont été déployées en matière de protection des victimes comme pour la prise en charge des auteurs. Par contre, certaines actions se réfèrent à une cible dont le niveau ne résulte pas d'une analyse des besoins. D'autres méritent d'être mieux évaluées au regard de leurs effets et non pas seulement des moyens mobilisés. Par ailleurs, des mesures réclamant un investissement dans la durée pour faire évoluer les mentalités, comme celles relatives à la prévention axée sur l'éducation, ont été peu mises en œuvre.

Sur la période récente, les politiques publiques conduites en matière de lutte contre ce type de violence bénéficient de la conjonction de deux mouvements de fonds : la prise en compte croissante de sa singularité dans son volet répressif et la volonté grandissante de l'État et des collectivités locales de mieux accompagner les victimes et les auteurs.

Le Conseil économique social et environnemental (Cese) rappelle que toutes les études montrent que les violences faites aux femmes s'exercent majoritairement au sein de l'espace familial et particulièrement au sein du couple². C'est également l'une des conclusions d'une étude conduite dans 71 pays par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2013³.

La Polynésie française comme la Nouvelle-Calédonie enregistrent une situation plus dégradée que les autres territoires de la République alors même que la situation a longtemps été mal cernée voire occultée.

Les faits de violences relevés y sont en proportion plus prégnants dans les foyers que dans les espaces publics. Paradoxalement, le domicile qui devrait offrir un abri, y est plus dangereux que la rue ou que dans les transports publics.

² Rapport de mars 2017, *Combattre les violences faites aux femmes dans les collectivités d'outre-mer*.

³ OMS, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*, 2013.

Les gouvernements locaux n'ont que récemment pris conscience de l'ampleur des moyens à mettre en œuvre s'ils veulent que le nombre d'actes de violences faites aux femmes diminue, et que les victimes bénéficient d'une prise en charge sans faille. Si l'État, au vu de ses compétences, a la responsabilité d'apporter une réponse pénale en qualifiant les faits de délits ou de crimes, il appartient aux deux collectivités d'organiser et de veiller à la mise en œuvre adaptée de leurs compétences sanitaire, sociale et éducative. Les progrès attendus en matière de lutte contre les violences faites aux femmes ne peuvent en effet pas reposer sur le seul volontarisme. Ils nécessitent sur chaque territoire un partenariat renforcé, y compris au sein même des collectivités, de façon à rendre cohérentes les différentes politiques publiques concernées par cette lutte.

Face à ces problématiques sociales sévères, les deux exécutifs locaux n'ont pas encore pris toutes les mesures utiles dont celles de la coordination entre les acteurs, alors que les services de l'État sont très impliqués sur cette question qui monopolise une partie non négligeable de ses moyens.

L'état des lieux des violences faites aux femmes est convergent et préoccupant sur les deux territoires (I). Mais les réponses apportées restent encore partielles et insuffisantes pour permettre une diminution sensible de ces violences (II).

Chapitre I

Un état des lieux des violences préoccupant de façon similaire dans les deux territoires

Longtemps occultées ou sous-estimées, les violences faites aux femmes sont aujourd'hui mieux cernées, permettant ainsi de dresser le constat d'un phénomène social prégnant (I) pour lequel les deux collectivités prennent conscience que la lutte relève de leur compétence (II).

I - Les violences faites aux femmes : un phénomène social prégnant tant en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie

Même imparfaite, la mesure statistique du phénomène montre une situation dégradée.

A - Un outil statistique qui ne couvre qu'une partie de la réalité du phénomène

L'observation statistique produite au niveau national concernant l'hexagone et certains espaces des outre-mer distingue de plus en plus dans ses analyses les violences faites aux femmes des atteintes à la personne.

Malgré une part des faits restée silencieuse qui est par nature difficile à estimer, certaines victimes étant placées dans l'incapacité de les révéler, les dernières données rendues disponibles confirment la gravité du phénomène.

Catégories de violences faisant l'objet de suivis statistiques distincts

Les violences intrafamiliales sont des violences qui interviennent au sein de la famille ou du foyer. Elles peuvent prendre différentes formes et concerner des adultes ou des mineurs. 261 856 cas de violences intrafamiliales ont été enregistrés sur le territoire national en 2022 (*source : service statistique ministériel de la sécurité intérieure*).

Les violences conjugales désignent des violences (physiques, psychologiques ou économiques) commises au sein du couple par le conjoint, le ou la partenaire de pacte civil de solidarité ou d'union libre. 146 606 cas ont été recensés en 2022 (*source : direction des affaires criminelles et des grâces*).

Les violences faites aux femmes sont des violences de tout type, physiques, psychologiques ou économiques, à l'encontre des femmes, par son ou sa conjointe, par un autre membre d'une cellule familiale ou en dehors de celle-ci. Il n'y a pas actuellement de statistique qui en assurent leur suivi mais les données peuvent être approchées grâce au suivi des violences conjugales ou intrafamiliales.

Les démarches d'observation nationales ne sont pas toujours étendues aux collectivités territoriales comme la Polynésie française, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, au motif que celles-ci ont compétence en matière d'études statistiques⁴.

De surcroît, la prise de conscience par les pouvoirs politiques locaux est récente. L'analyse comme outil préalable à la planification de la politique publique de lutte contre les violences faites aux femmes n'y apparaît pas constituer suffisamment un réflexe de gestion.

En Nouvelle-Calédonie, le gouvernement a mis en place en 2019 le « Grenelle des violences ». L'un des constats porte sur les statistiques relatives aux crimes et délits, qui ne permettaient pas à l'époque d'appréhender l'ensemble des violences conjugales. Le gouvernement de

⁴ Alinéa 25 de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et titre III de la loi organique n° 2004-192 pour la Polynésie française.

la Nouvelle-Calédonie a commencé à corriger la situation en lançant une enquête statistique spécifique en novembre 2020⁵. L'étude publiée en mai 2022 a révélé un besoin supplémentaire de connaissance qui doit s'inscrire dans un cadre formalisé et partagé entre les institutions.

Typologie des formes de violences faites aux femmes

La lutte contre les violences faites aux femmes rencontre une série d'obstacles. D'abord, parce que les formes de violences faites aux femmes sont multiples, du harcèlement dans l'espace public ou des actes violents au sein de la famille aux violences sexistes sur le lieu de travail. De surcroît, ces violences s'expriment sous des formes très variées, en ce sens qu'elles peuvent porter atteinte à l'intégrité de la personne, ce qui va au-delà des seules agressions physiques pour englober les violences psychologiques.

Ces violences mentales sont elles-mêmes étendues, elles peuvent être verbales, économiques (refuser que la conjointe travaille, la priver de ses ressources, confisquer les moyens de paiement, etc.) ou administratives (rétention des papiers, de documents administratifs, etc.). Ces violences sont insidieuses et peuvent causer des dégâts émotionnels de long terme (dévalorisation de la victime, emprise psychique, etc.).

En Polynésie française, l'observation de la situation est moins avancée. Au surplus, l'éclatement géographique du territoire inhérent à sa multi insularité qui se caractérise par la présence de communautés humaines isolées de taille réduite, rend plus difficile la révélation des faits par les victimes sur place. Les juridictions financières regrettent que cet aspect spécifique n'ait pas fait l'objet d'études adaptées.

Dans les deux territoires, le phénomène de dépendance économique des femmes, qui constitue souvent un frein à la révélation des faits, est particulièrement important. En 2021, les femmes enregistrent toujours un taux d'emploi inférieur à celui des hommes. Le taux d'activité des femmes n'a pas progressé en Polynésie française depuis 2007⁶, de sorte qu'elles ne sont que 46 % à occuper un emploi contre 60 % pour les hommes, soit un écart de 14 points.

⁵ Enquête « *Cadre de vie et sécurité* » sur le modèle des enquêtes conduites par l'Insee en métropole depuis 2007 relatives aux faits de délinquance dont les ménages et leurs membres ont pu être victimes dans les deux ans précédents.

⁶ Rapport sur l'application de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDEF), 2012, p. 37.

En 2022 en Nouvelle-Calédonie, le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans est de 47 % contre 56 % pour les hommes, soit un écart de neuf points. Pourtant, elles sont plus diplômées qu'eux, 43 % des 15-64 ans sont titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme supérieur, contre 36 % pour les hommes⁷.

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

Les états des lieux complets qui restent à construire sur chaque territoire sont d'autant plus indispensables que des obstacles locaux sont parfois mis en exergue par les acteurs eux-mêmes. Ainsi, le rapport n°01/2016 du Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie met en avant une problématique qui touche les victimes de droit coutumier en Nouvelle-Calédonie qui ne peuvent obtenir de réparations civiles dans le cadre du droit commun. 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 l'individu 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.

Dans ce contexte, un état des lieux approfondi de la situation est à mettre en place et à systématiser par la suite. Cette démarche doit, pour être utile, venir en appui à la structuration des actions locales, pour mieux calibrer les outils de prévention et tendre davantage vers une offre adaptée de prise en charge des victimes.

Pour autant, même lacunaires, ces éléments laissent apparaître une situation très dégradée.

En réponse aux observations provisoires, la Polynésie française indique qu'elle croise ses données sur le sujet avec celles que produit le Parquet de Papeete, mais qu'elle ne parvient pas systématiquement à consolider toutes les informations entre ses services.

B - Une situation plus dégradée que dans la plupart des territoires ultramarins et métropolitains

Les statistiques produites par les services de l'État ne sont pas genrées, empêchant encore aujourd'hui de disposer de données relatives aux violences spécifiquement faites aux femmes, tant au niveau national, que dans les deux territoires. Mais comme le relevait en 2020 le conseil de

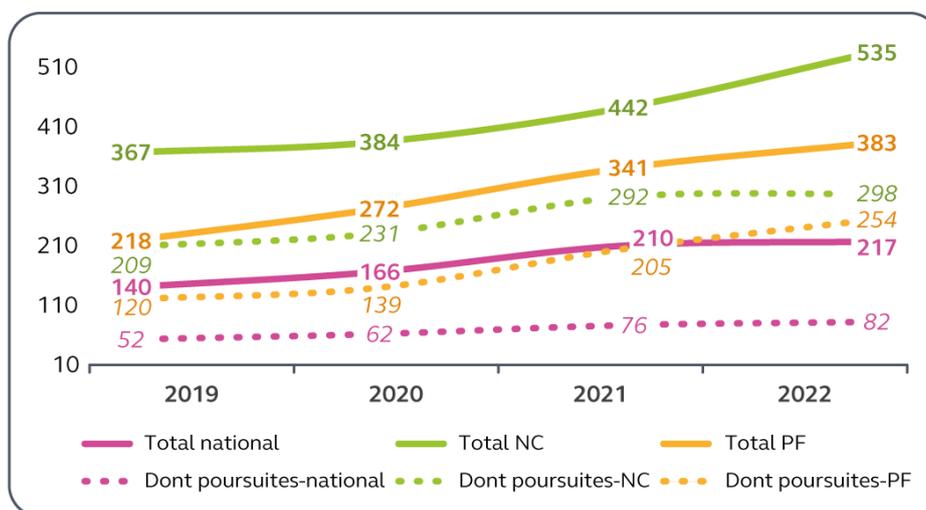
⁷ Enquête *Forces de travail 2022* – Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie (ISEE), site <https://www.isee.nc/emploi-revenus/emploi-conditions-de-travail/emploi-chomage>.

prévention de la délinquance en Polynésie française, 77 % des victimes de violences intrafamiliales sont des femmes. En 2021, à l'occasion de l'enquête « *Cadre de vie et sécurité* » menée pour la première fois en Nouvelle-Calédonie, 80,5 % des personnes ayant révélé avoir subi des violences physiques ou sexuelles en 2019 ou 2020 étaient des femmes. Il est dès lors possible d'estimer que la gravité du phénomène touche en majeure partie les femmes.

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a communiqué des données concernant les auteurs de violences conjugales. Certaines statistiques en Polynésie française sont absentes ou bien peuvent indiquer des résultats incohérents sur les exercices 2017 et 2018. Le ministère a indiqué sur cet aspect que la juridiction pénale de Papeete n'a été connectée au logiciel métier *Cassiopée* qu'en 2019.

L'activité pénale relative aux violences conjugales connaît un rythme soutenu, tant au niveau national que dans les deux territoires étudiés.

Graphique n° 1 : nombre de personnes mises en cause dans des affaires de violences conjugales, pour 100 000 personnes



Source : direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice

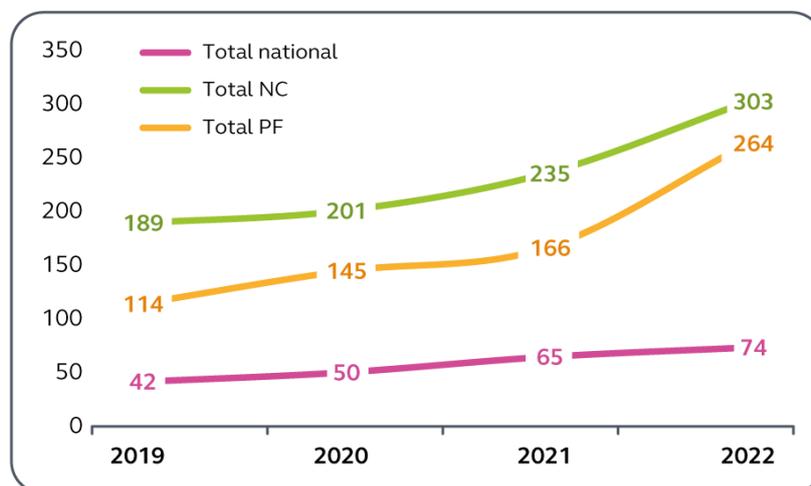
Note de lecture : l'indicateur est égal au rapport entre le nombre de faits et la population totale de chaque territoire.

L'augmentation du nombre de personnes mises en cause peut traduire une aggravation du phénomène ou l'accroissement de la proportion des révélations faites par les victimes auprès des services de police-gendarmerie, sans qu'il soit possible d'identifier avec certitude l'influence de chaque facteur.

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

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

Graphique n° 2 : nombre de condamnations et prononcés de peines d'emprisonnement ferme pour 100 000 personnes

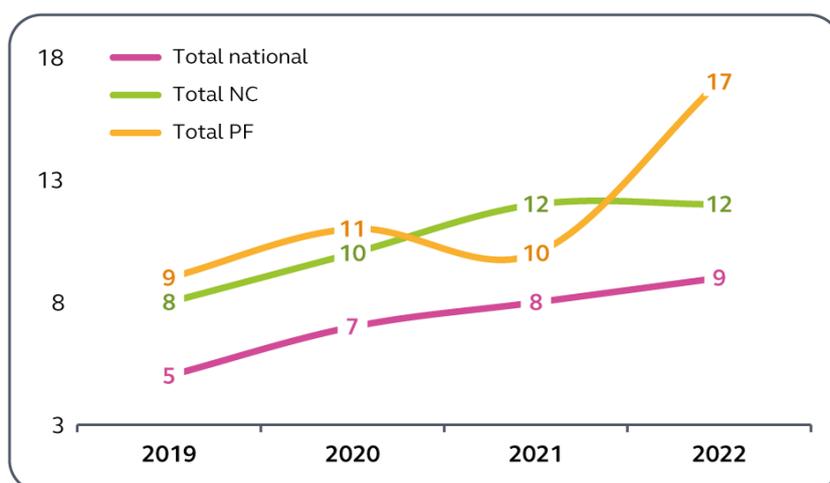


Source : direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice
 Note de lecture : l'indicateur est égal au rapport entre le nombre de faits et la population totale de chaque territoire.

Le poids des infractions relatives aux violences conjugales dans l'activité correctionnelle est proche du double en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie que celui enregistré dans les statistiques nationales.

En 2022, 9 % de l'activité correctionnelle correspond à des affaires de violences conjugales sur le plan national, contre 12 et 17 % en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Sur ce dernier territoire, le poids de ces violences dans l'activité correctionnelle est deux fois plus élevé.

Graphique n° 3 : poids en pourcentage des violences conjugales dans l'activité correctionnelle



Source : direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice

Note de lecture : l'indicateur mesure la proportion de poursuites pour violences conjugales au sein du nombre total d'affaires audiencées en correctionnelle.

En 2022, 12 % du total des années de prison ferme prononcées par les tribunaux au niveau national correspond à des affaires de violence conjugale. Cette proportion est de quasi le double en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

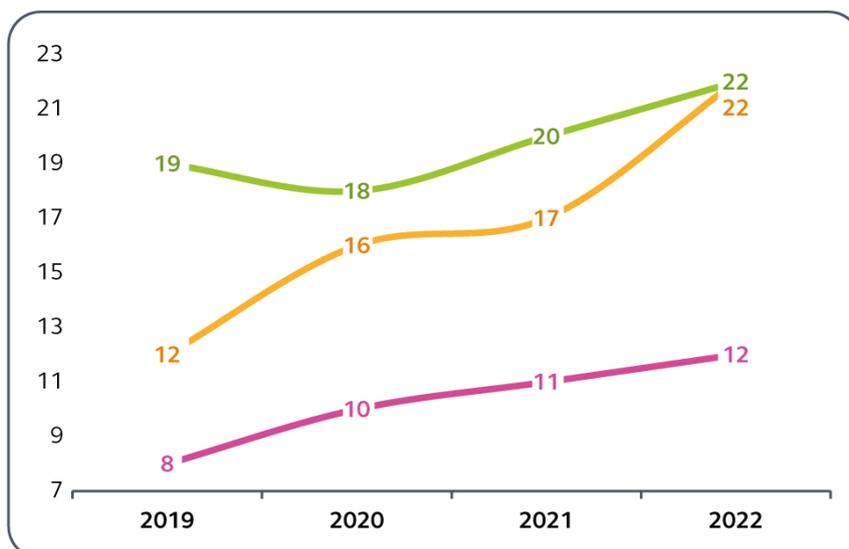
Le ministère de l'intérieur a transmis les données consolidées relatives aux victimes de violences intrafamiliales (VIF) au niveau national et concernant les deux territoires. Par ailleurs, chaque haut-commissariat publie chaque année à partir de cette base un bilan de la délinquance à l'occasion de la tenue du comité annuel de prévention de la délinquance. Dans la partie de ce document relatif aux atteintes volontaires à l'intégrité physique, les violences intrafamiliales sont traitées de façon très synthétique.

À l'image des constats qui peuvent être dressés concernant les chiffres produits par le ministère de la justice, les données issues des services de police et de gendarmerie indiquent que le phénomène observé connaît des proportions significatives dans les deux collectivités en comparaison des résultats nationaux.

Les trois périmètres géographiques partagent un taux de croissance élevé. Le nombre de victimes pour 100 000 personnes est significativement plus élevé en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française qu'en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer (total « national »).

Lorsque dans le premier cas, 388 victimes pour 100 000 habitants sont enregistrées en 2022 par les services de police pour des faits de violences intrafamiliales, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, 818 et 685 victimes sont identifiées respectivement par les services.

Graphique n° 4 : pourcentage de violences conjugales dans les années d'emprisonnement ferme prononcées



Source : SSMSI, base statistique des victimes de crimes et délits enregistrés par la police nationale et la gendarmerie nationale

Quel que soit le service sollicité, les statistiques présentent comme limite méthodologique de retenir des périmètres plus larges que les seules violences faites aux femmes. La connaissance précise du phénomène nécessiterait de recourir à des statistiques genrées.

En 2021, à l'occasion de l'enquête « *cadre de vie et sécurité* » menée pour la première fois en Nouvelle-Calédonie, 14 500 personnes, soit 7,6 % des personnes âgées de 18 à 75 ans, ont révélé avoir subi des violences physiques ou sexuelles en 2019 ou 2020. Selon le point d'étape du 10 mai 2022 du « Grenelle » des violences conjugales de Nouvelle-Calédonie, chaque année 5,4 personnes sur mille habitants sont victimes de violences intrafamiliales, dont 90 % sont des femmes. Cela est significativement plus élevé que dans l'hexagone (3,55 personnes pour 1 000 habitants).

Ces constats doivent inciter les décideurs locaux à développer des actions à la hauteur du phénomène d'autant que les compétences sanitaire et sociale ainsi qu'en matière d'éducation leur sont dévolues.

En réponse aux observations provisoires, la Polynésie française estime que la situation pourrait être plus grave que ne le laissent à penser les statistiques disponibles. D'abord, celles-ci ne concernent que les violences physiques. Ensuite, ces violences physiques seraient, au surplus, aggravées dans les couples du fait de la promiscuité au sein de certaines familles. Enfin, la collectivité précise que les représentations culturelles de certaines femmes peuvent les inciter à tolérer cette violence et ainsi venir diminuer la proportion des révélations de ces actes.

II - Un suivi en voie d'amélioration, à l'exception de celui de l'exécution budgétaire

Tant les textes internationaux auxquels la France adhère que les lois nationales fournissent à ces deux territoires un cadre normatif suffisant (A) pour inscrire leurs actions au titre de leurs compétences décentralisées (B). Par ailleurs, les coûts budgétaires et sociaux du phénomène et de la lutte contre celui-ci sont encore mal appréhendés (C).

A - Les textes internationaux et nationaux sont pour la plupart applicables sur les deux territoires

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

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

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

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 plus anciennes relatives aux affaires de mœurs⁹. Depuis, plusieurs lois successives ont renforcé la lutte contre les violences conjugales en particulier¹⁰.

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

B - Une compétence décentralisée

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

Le code de la sécurité intérieure, créé par l'ordonnance n° 2012-351 modifiée est applicable en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie¹¹ sous réserve des adaptations prévues par la loi¹².

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 Article 21 de l'ordonnance.

¹² 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 I^{er}, 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.

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 et de la Nouvelle-Calédonie en matière sociale et des compétences des autres collectivités publiques et des établissements et organismes intéressés, « *le maire anime, sur le territoire de sa commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre* ».

Cette disposition confirme qu'il s'agit d'une compétence partagée, 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 local de l'État.

L'animation et la coordination à l'échelon communal est du ressort du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Obligatoire dans les communes comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville, cette instance doit également être mise en place à partir du seuil démographique de 10 000 habitants. Ce seuil a été abaissé depuis 2021 à 5 000 habitants.

Chaque conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échanges d'informations à vocation territoriale ou thématique¹³. Ces conseils se réunissent en formation plénière au moins une fois par an.

Les deux exécutifs locaux ont indiqué que leurs services participent à ces instances communales lorsqu'elles existent.

Par ailleurs, conformément à l'article D 132-5 du code de la sécurité intérieure, des conseils de prévention de la délinquance¹⁴ à l'échelle supra communale ont été installés dans les deux territoires. Dans les deux cas, ces instances ont été créées à l'initiative du parquet général.

À la différence des conseils de droit commun co-présidés par le préfet et par le procureur de la République, les conseils polynésien et néo-calédonien sont co-dirigés par le haut-commissaire de la République, le procureur général près la cour d'appel et le président de l'exécutif local (président de la province ou président du gouvernement en Nouvelle-Calédonie, et présidents du gouvernement en Polynésie française et de l'assemblée de la Polynésie française).

¹³ Article L. 132-5 du code de la sécurité intérieure rendu applicable par l'article L. 155-1 pour la Polynésie française et l'article L. 156-1 pour la Nouvelle-Calédonie.

¹⁴ 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 ».

C - Des coûts mal appréhendés

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

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

De surcroît, en Polynésie française, les associations sont soutenues en bonne partie par le biais du régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), placé, s'agissant du paiement, sous la responsabilité de la caisse de prévoyance sociale (CPS). Son financement est assuré en totalité par le budget du Pays. En l'absence de suivi complet faute d'un périmètre clairement identifié, le Pays n'a pas été en mesure de communiquer un état complet des sommes effectivement versées. L'enquête a permis d'estimer toutefois que le montant cumulé octroyé par la collectivité entre 2017 et 2022 inclus atteindrait près de 6,6 M€ en fonctionnement. Ces associations sont destinataires d'un co-financement de l'État piloté pour l'essentiel par le haut-commissaire. Au vu des conventions d'octroi de subventions examinées, le montant estimé des financements de l'État serait de près de 700 000 € entre 2017 et 2022.

La situation est identique en matière d'investissement.

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Longtemps occultées, minimisées ou mal appréhendées, les violences faites aux femmes sont désormais mieux cernées par les gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie Française. Cette meilleure connaissance débouche sur le double constat d'une forte prégnance du phénomène et d'une occurrence nettement plus développée que dans l'hexagone. L'exercice de compétences propres liées aux statuts particuliers de ces deux territoires et leur insertion dans un système normatif plus large leur donne cependant les outils juridiques pour agir.

La Cour adresse les deux recommandations suivantes :

- 1. s'attacher, à partir de 2024, à une veille statistique exhaustive interservices et genrée permettant une connaissance fine du phénomène sur l'ensemble de chaque territoire (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice, gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024) ;*
 - 2. assurer, à partir de 2024, une traçabilité budgétaire de l'ensemble des actions et des aides servies concernant la lutte contre les violences faites aux femmes (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; 2024).*
-

Chapitre II

Des actions déjà engagées

qui restent à conforter

Les deux collectivités ne sont pas inactives (I) mais les réponses n'apparaissent pas toujours à la hauteur d'un phénomène massif (II).

I - Une réponse des deux territoires qui se structure mais qui reste à affirmer

La lutte contre les violences faites aux femmes nécessite d'intervenir tout d'abord en amont de la survenance des faits par le renforcement de la prévention, de la formation, de la communication et de l'information. Chacun des dispositifs mis en place en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française reste toutefois éparpillé entre plusieurs structures nécessitant une meilleure coordination entre les différents acteurs.

A - Des axes opérationnels en matière de prévention désormais mieux définis mais dépourvus d'un référentiel commun

1 - Les actions principales de prévention déployées dans les deux territoires

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

Celle-ci revêt pourtant une importance particulière car une prévention efficace au long cours est susceptible d'augmenter la proportion de révélations par les victimes, et à terme de diminuer le taux de prévalence des actes violents¹⁵.

En Nouvelle-Calédonie, le gouvernement mène plusieurs actions de prévention. Un site internet spécifique (violences-conjugales.gouv.nc) a été ouvert le 25 novembre 2019 à l'issue du « Grenelle local » contre les violences faites aux femmes. Ce site comprend des informations pratiques, accessibles à toutes et tous, traduites dans les langues de toutes les communautés de Nouvelle-Calédonie. Un bus itinérant « *Aller vers* » a été inauguré en novembre 2020 avec pour objectif d'informer les femmes sur leurs droits et leurs recours. Ce bus est géré par la Croix-Rouge Française en partenariat avec les associations du secteur. Le dispositif est financé à la fois par l'État et par la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, pour combattre les violences faites aux femmes, l'éducation à l'égalité entre les femmes et les hommes fait partie des fondamentaux enseignés à l'école. Un comité « 3E » (éducation à l'égalité à l'école) a été créé en 2015 par le vice-rectorat de la Nouvelle-Calédonie. Ce comité impulse et coordonne les projets pédagogiques autour de cette thématique en impliquant à la fois les enseignants mais aussi les parents d'élèves. Les établissements actifs sur cette thématique peuvent ainsi se faire labelliser (38 % des établissements scolaires du secondaire du public et du privé sont aujourd'hui labellisés « 3E »).

¹⁵ L'une des premières études systématiques conduite en métropole en 2000 indiquait à l'époque que « 8 % seulement des femmes victimes de violences commises dans la relation du couple déposent plainte (contre 35 % pour les femmes victimes de violences perpétrées dans l'espace public) ».

L'information et la prévention des violences faites aux femmes en milieu coutumier mérite d'être développée en y associant les instances religieuses.

En Polynésie française, le développement d'une stratégie de prévention fait l'objet d'un objectif affiché dans le plan pluriannuel 2021-2024 rédigé par le conseil de prévention de la délinquance de la Polynésie française co-présidé par le président du gouvernement, le haut-commissaire et le procureur général près la cour d'appel. La collectivité n'en a pas élaboré en propre, notamment du fait de l'urgence des actions à mener dans le cadre de la crise sanitaire.

Plus largement, aucun plan de prévention sanitaire et social n'a été produit. Cependant, le document est toujours en cours de rédaction.

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

Les actions ont consisté, à titre principal, en la création d'un bureau « prévention » au sein de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE), et l'octroi de subventions aux associations qui agissent en matière de protection de la condition féminine¹⁶. L'organisation de journées thématiques a également fait l'objet d'un soutien public, comme la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes¹⁷.

La DSFE a conduit des actions ponctuelles de sensibilisation et de communication en 2020 sur les deux chaînes de télévision locale, sur les réseaux sociaux ainsi que dans les transports en commun.

Par ailleurs, le Pays a cofinancé en 2022 avec l'Université de Polynésie française une étude sur le thème des violences intrafamiliales et du changement social en Polynésie française. Ce travail de recherche a pour objectif de mieux comprendre les conditions d'émergence de la violence.

¹⁶ C'est le cas de l'association polyvalente d'actions socio-judiciaires (Apaj) qui propose des stages de responsabilisation visant à prévenir et à lutter contre les violences au sein du couple et les violences sexistes.

¹⁷ Des dépliants concernant la violence dans le couple présentant en particulier les numéros utiles ont été distribués à l'occasion de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes.

2 - Une mise en place d'un référentiel des droits des femmes à destination des professionnels concernés nécessaire en Nouvelle-Calédonie

La révélation des violences et en particulier de celles qui se déroulent dans le cadre intrafamilial est vécue comme un passage de la cellule privée vers la sphère publique. Faciliter la décision de révéler implique une attention et une écoute en continu de la part des professionnels de première ligne.

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 les acteurs 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 tend naturellement à développer ses référentiels propres en fonction de sa culture de travail. Les intervenants risquent d'agir ainsi trop souvent chacun selon leur propre logique, au détriment des victimes, qui se trouvent placées face à des interlocuteurs qui peuvent tenir des positions incohérentes.

Les acteurs publics nationaux et locaux en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ont à leur disposition des cadres d'intervention normés proposés sous forme de référentiels par les institutions internationales dont l'objet est de structurer leurs interventions pour mieux organiser la lutte contre les violences faites aux femmes.

La Polynésie française a suivi la recommandation formulée par la chambre territoriale des comptes de Polynésie française dans son rapport publié en 2023.¹⁸ Elle a produit et distribué en 2023 un guide à destination des professionnels à 500 exemplaires.

La Nouvelle-Calédonie aurait intérêt à mener un projet similaire.

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

¹⁸ Chambre territoriale des comptes de Polynésie française, *Collectivité de la Polynésie française : la lutte contre les violences faites aux femmes*, exercices 2017 et suivants, juin 2023.

B - La coopération entre les différents acteurs doit être mieux structurée

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

La coordination des structures dépend en premier lieu de leur recensement exhaustif et des moyens qu'elles mettent en œuvre.

La Nouvelle-Calédonie et les provinces, la Polynésie française, les communes, et l'État exercent une ou plusieurs compétences en ce qui concerne la lutte contre les violences faites aux femmes. Plusieurs associations reconnues travaillent également dans ce secteur.

Les communes interviennent notamment par l'intermédiaire de leur police municipale.

L'État¹⁹ agit par le biais de la police nationale, la gendarmerie et la justice. Les forces de sécurité nationale sont présentes sur le territoire. Des intervenants sociaux sont incorporés dans les services de gendarmerie et de police. Ces derniers contribuent à la recherche d'hébergements pour les victimes d'infractions pénales. L'État soutient également financièrement de nombreuses actions relatives à la lutte contre les violences faites aux femmes menées par la Nouvelle-Calédonie et les provinces.

D'autres acteurs interviennent comme :

- les professionnels de santé privés (psychologues, médecins généralistes, médecins spécialistes, médecins du travail, etc.) ;
- les professionnels du droit et les employeurs.

La Nouvelle-Calédonie dispose d'une direction de la condition féminine, mais l'essentiel des actions de terrain en matière de violences faites aux femmes est mené par les provinces.

La province Sud dispose d'une mission de la condition féminine chargée d'informer et d'orienter les victimes, de faire de la prévention en milieu scolaire et de la réinsertion professionnelle des victimes. Elle gère également le « *Relais* », une structure recevant et conseillant les femmes en détresse, ainsi que le foyer « Béthanie ». La province Nord dispose

¹⁹ La France est partie prenante à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes du 18 décembre 1979.

également d'une mission de la femme, concentrée sur les problématiques d'accueil des femmes en détresse. Ce service gère aussi la maison de la femme à Koné. Pour la province des îles Loyauté, les violences faites aux femmes sont gérées par la direction de l'action communautaire et de l'action sanitaire.

Une carte des acteurs impliqués dans la lutte contre les violences conjugales en Nouvelle-Calédonie permet désormais d'identifier l'ensemble des lieux d'accueil et les acteurs qui œuvrent dans les domaines de l'accès au droit et de l'aide aux victimes²⁰. Elle doit dorénavant être suivie d'une volonté d'engager une coopération entre eux.

En Polynésie française, le Pays intervient dans le domaine des violences faites aux femmes *via* les enseignants et la DSFE qui 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 française²¹.

Les associations sont également des acteurs importants. Elles exercent un premier volet de missions d'aide aux victimes et parfois un second volet de missions socio-judiciaires en menant des actions de responsabilisation de personnes mises en cause pour avoir commis une infraction.

Le centre hospitalier de la Polynésie française assure la prise en charge des femmes pouvant être victimes de violences. Elles sont accueillies au service des urgences médicales mais elles peuvent aussi révéler les faits dans le cadre des consultations ou des hospitalisations programmées. L'hôpital assure un accompagnement social des victimes, et dispose pour cela dans son organisation interne, de deux services spécifiques²², un service social hospitalier et un service social psychiatrique. En leur sein, une cellule de signalements fait office de premier guichet pour les femmes victimes de violences.

²⁰ <https://violences-conjugales.gouv.nc/institutionsassociations/cartographie-des-acteurs-cavad>

²¹ 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).

²² En 2022, il comprend sept agents et un psychologue.

En Nouvelle-Calédonie, une convention relative au dispositif d'accueil des victimes (DAV) au sein du pôle Mère-Enfant du Médipôle a été signée en 2019 entre le gouvernement, l'État, dont la justice, la direction du centre hospitalier et la province Sud. Les femmes victimes de violences bénéficient désormais d'une prise en charge globale dans un lieu unique. Depuis le 1^{er} janvier 2020, un éducateur spécialisé et un psychologue ont été recrutés pour compléter l'équipe sous la direction de la coordinatrice du dispositif d'accueil des victimes, juriste.

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

La lutte contre les violences faites aux femmes en Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande a lancé en décembre 2021 un plan stratégique national « *Te Aorerekura* »²³ sur 25 ans destiné au gouvernement et aux communautés pour éliminer la violence familiale et sexuelle sur son territoire.

Cette stratégie s'adresse à tous les habitants de Nouvelle-Zélande. Elle reconnaît que les populations les plus susceptibles de subir des violences familiales et sexuelles sont les femmes et les personnes au genre non binaire. Elle prévoit des services et un soutien pour les différentes communautés ethniques, les personnes handicapées, les personnes âgées, les enfants et les jeunes.

Le plan « *Te Aorerekura* » s'appuie sur le traité de Waitangi²⁴ et met en avant le rôle des populations autochtones. Il définit une vision fondée sur le bien-être et met l'accent sur la prévention, la guérison et le dépassement des traumatismes.

Le plan d'action²⁵ qui accompagne le plan stratégique définit 40 actions à mettre en œuvre par plus de 10 directions gouvernementales.

²³ <https://tepunaonui.govt.nz/assets/National-strategy/Finals-translations-alt-formats/Te-Aorerekura-National-Strategy-final.pdf>

²⁴ Le traité de Waitangi est signé le 6 février 1840 entre les représentants de la Couronne britannique et des chefs māoris de la partie septentrionale de l'île du Nord. Dans les mois qui suivirent, des copies furent signées par d'autres chefs à différents endroits de la Nouvelle-Zélande. Le traité fit formellement de la Nouvelle-Zélande une colonie britannique et est considéré comme l'acte de fondation de la nation néo-zélandaise.

²⁵ <https://tepunaonui.govt.nz/assets/National-strategy/Finals-translations-alt-formats/Te-Aorerekura-Action-plan.pdf>

Ces actions sont fondées, entre autres, sur la prévention, l'éducation des jeunes, la sensibilisation, la communication, la mise en œuvre de réponses adaptées aux personnes handicapées et adultes vulnérables, l'élaboration de nouvelles lignes directrices pour soutenir les participants aux procédures judiciaires et la formation des intervenants lors de la prise en charge des victimes de violences conjugales.

Comme le montre l'exemple néo-zélandais, une stratégie de long terme élaborée avec l'ensemble des acteurs permet un alignement de l'action de l'ensemble des structures impliquées derrière une vision commune et favorise leur coordination.

II - Une politique publique qui doit mieux protéger les victimes

Au-delà de la prévention et de la répression, l'objectif est aussi d'améliorer le soutien aux victimes, en les accompagnant dans les différents parcours de sortie de violences et dans le parcours judiciaire.

A - En accompagnant les femmes dans les différents parcours de sortie des violences

1 - Le système de dépistage et d'alerte

Gérée dans l'hexagone par la fédération nationale « Solidarité femmes », la plateforme téléphonique « 3919-violences femmes info » est le numéro national d'écoute téléphonique et d'orientation à destination des femmes victimes de toutes formes de violences, de leur entourage et des professionnels concernés. Ce numéro est ouvert sur l'ensemble du territoire hexagonal et dans les départements d'outre-mer vingt-quatre heures sur vingt-quatre. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont fait le choix de ne pas être partie prenante ou de se retirer du numéro d'écoute 3919.

La Polynésie française a préféré en effet ne plus adhérer à ce dispositif, constatant la faible activité locale enregistrée par cette plateforme depuis 2021. 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. La collectivité se prive ainsi d'un retour d'expérience utile au projet de centre d'appel pour les femmes victimes de violences sans pour autant mettre en place une solution alternative.

La Polynésie française a confirmé, dans sa réponse aux observations provisoires, sa décision d'abandonner le dispositif national 3919 et a indiqué qu'elle prévoit de se doter de boutons d'alerte. Ce projet, s'il peut être opérationnel dans l'ensemble des îles, ce qui reste à vérifier, présente l'inconvénient de ne bénéficier qu'aux femmes qui sont déjà identifiées par les pouvoirs publics. Un numéro d'écoute reste indispensable pour assurer en particulier sa mission de prévention.

En Nouvelle-Calédonie, les victimes de violences conjugales sont repérées, écoutées et orientées vers les services de police et de gendarmerie par la plateforme d'écoute téléphonique SOS Écoute au « 05 30 30 - SOS Écoute », numéro anonyme et gratuit destiné à toute personne en détresse psychologique et également aux personnes victimes de violences conjugales et intrafamiliales. Le numéro gratuit « 05 11 11 - SOS Violences » offre un accompagnement aux victimes de violences conjugales et intrafamiliales. Des téléphones mobiles dotés d'un bouton d'urgence²⁶ ont été mis en place en Nouvelle-Calédonie depuis 2019 pour les femmes les plus menacées identifiées par l'association pour l'accès au droit et l'aide aux victimes. Il permet d'appeler la police en appuyant simplement sur une touche. La détentrice du téléphone est mise en relation avec un service d'assistance spécialisé, sans qu'elle ait besoin de composer un numéro ou de donner une explication. Ce téléphone mobile est doté d'une géolocalisation automatique.

Depuis 2019, ces téléphones ont bénéficié à 27 victimes. Une nouvelle convention sera signée en 2024 pour augmenter le nombre de téléphones disponibles sur le territoire, ces derniers passant de huit à 15.

D'autres outils ont été mis en place afin de développer les modalités de repérage des victimes, de sensibiliser tous les publics et d'agir auprès d'eux dans les meilleurs délais :

- élaboration d'une « *fiche - contacts* » des numéros d'astreinte d'urgence diffusée auprès des partenaires institutionnels et associatifs (provinces, mairies, hôpitaux, dispensaires, pharmacies, supermarchés, etc.) ;
- élaboration de mini-cartes d'accès à l'information d'urgence pour tous les publics (carte « pocket » violence intrafamiliale, carte « pocket » violence intrafamiliale JUNIOR, carte « pocket » violence intrafamiliale en braille) ;
- mise en place d'un SMS exclusif de signalement ;

²⁶ Le téléphone « *grave danger* » est un dispositif d'urgence créé en 2013 en métropole.

- mise en place d'un protocole inédit de signalement immédiat avec l'ordre des pharmaciens en Nouvelle-Calédonie, le haut-commissariat, la police nationale, la gendarmerie et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Ce dispositif initié par le ministère de l'intérieur permet à la victime de se signaler directement auprès du pharmacien avec mise à l'abri dans l'officine.

2 - Le recours à la décohabitation entre les victimes et les auteurs

Les femmes victimes de violences doivent pouvoir accéder rapidement à un lieu de mise en sécurité compte tenu du danger qu'elles encourent en restant à proximité de l'agresseur, notamment au regard du contexte insulaire. Le recours à la décohabitation entre les victimes et leurs auteurs est rendu difficile en Polynésie française en raison d'un manque de capacités d'accueil, surtout à l'extérieur de l'archipel des îles-du-Vent (Tahiti et Moorea). Le constat est plus nuancé en Nouvelle-Calédonie en raison de l'existence de plusieurs lieux d'accueil et d'hébergement.

Dispositifs d'aide à l'hébergement proposés en Nouvelle-Calédonie

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

La collectivité de Nouvelle-Calédonie a adopté un plan territorial de sécurité et de prévention de la délinquance. L'objectif est d'offrir aux femmes victimes de violences, ainsi qu'à leurs enfants, un accueil où ils seront logés pendant deux à trois jours, le temps de faire cesser le danger (plainte, soins, recherche d'un autre lieu d'hébergement, transport vers un autre lieu, etc.).

L'association « SOS Écoute » a été désignée pilote de cette action en vue de créer des lieux d'accueil d'urgence et des structures d'hébergement dans les huit aires coutumières.

Les provinces ont de leur côté mis en place des réseaux d'accueil de victimes de violences conjugales et intraconjugales. La Province Nord a mis en place un réseau d'accueil de femmes en détresse dans des familles volontaires résidant dans une commune différente de celle dont les victimes sont issues. Dans les îles Loyauté, l'association « case juridique kanak » tente de mettre en place un réseau de « clans d'accueil volontaires » pour impliquer ceux-ci dans un accueil d'urgence.

Un centre d'accueil spécifique aux urgences a été créé en 2022 pour accueillir les personnes victimes de violences à Nouméa. Il s'agit d'une offre supplémentaire qui complète les quatre centres et foyers actuels.

Un dispositif d'appartements relais gérés par la province Sud propose un accueil (« dispositif tremplin ») dans l'attente d'une décision de la victime de quitter le domicile conjugal²⁷. La province Sud a aussi ouvert un foyer d'hébergement d'urgence à N'Du, qui a vocation à accueillir des femmes originaires de la province Sud victimes de violences, et des appartements relais destinés à des femmes plus autonomes, notamment insérées professionnellement. La province Sud prend en charge les loyers, les charges et l'aménagement mobilier complet.

En Polynésie française, quelques associations assurent l'hébergement d'urgence des femmes victimes de violences. La Polynésie française n'a pas procédé à une évaluation préalable des besoins et se repose globalement sur un réseau de partenaires principalement installés à Tahiti.

L'hébergement d'urgence des femmes victimes de violences en Polynésie française

Le territoire est caractérisé par un manque de capacités d'accueil des victimes de violences conjugales. Le dispositif a besoin d'être démultiplié. À titre d'exemple, le Conseil des femmes de Polynésie française gestionnaire de l'établissement « *Pu o te Hau* » créé en 1989 est dans l'obligation de refuser des femmes et enfants, de plus en plus nombreux. Aux dires de la collectivité, plus de 100 femmes n'ont pas pu être accueillies par une structure d'accueil spécifique faute de places disponibles sur le seul exercice 2021. En 2024 est prévue l'inauguration à Tahiti du « *Fare Metua* », un centre d'hébergement pour les femmes retraitées ou vivant seules.

²⁷ Dispositif tremplin.

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 insuffisantes de sécurité spécifique sur le lieu de prise en charge et qualité du suivi de ces situations à distance. Ces difficultés ont motivé la collectivité à privilégier le transfert de la victime dans un centre d'hébergement à Tahiti.

Cette situation qui, malgré des progrès, reste dégradée, est connue par la collectivité. Elle peut compromettre les projets de révélation des victimes. Ces dernières 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.

3 - Les dispositifs d'autonomisation

Dans un deuxième temps, et sans méconnaître la difficulté de l'exercice s'agissant d'un phénomène aux conséquences humaines, éducatives, économiques et sociales nombreuses, le coût social global des violences faites aux femmes sur chacun des deux territoires doit faire l'objet d'analyses, voire de travaux de recherches complémentaires.

L'accueil initial de la victime dans un lieu d'hébergement temporaire vise avant tout à assurer sa sécurité face à la récurrence ou à la répétition de l'auteur, mais aussi à engager le travail de reconstruction de son identité, par le développement de sa confiance et de son bien-être après une période difficile. L'étape ultime est de tendre vers l'autonomisation économique et sociale des femmes.

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

Dans ce contexte, les voies de progrès envisageables sont nombreuses : allocation financière afin de stabiliser la situation économique de la victime, garantie locative pour les femmes victimes de violences, réductions ou aménagements des temps de travail, parcours d'insertion fléchés par le financement prioritaire de formations professionnelles, accès privilégié au logement social, construction de logements de transit, etc..

B - En accompagnant les femmes dans le parcours judiciaire

Les services nationaux de police, gendarmerie et justice sont aujourd'hui non seulement sensibilisés mais consacrent des moyens conséquents pour lutter contre ce fléau social. Pour autant, le parcours judiciaire reste long et éprouvant pour des victimes souvent démunies socialement.

1 - Un accueil et une prise en charge améliorés

L'accueil et la prise en charge des victimes de violences conjugales sont améliorés en commissariat et en gendarmerie grâce à un protocole d'accueil formalisé, une réduction des délais de mise en protection des victimes, l'identification de nouveaux lieux d'accueil de proximité avec des personnels formés.

La difficulté à laquelle se trouvent confrontés les professionnels de santé, médecins et infirmiers notamment, est l'articulation entre le secret médical et la protection des femmes, les obligations liées au secret médical pouvant constituer un frein à un signalement. Des actions de formation ont été engagées concernant cette problématique.

La loi du 30 juillet 2020 portant dérogation au secret médical en cas de violences conjugales vise à mieux protéger les victimes²⁸. Ses dispositions sont applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

²⁸ Article 12 : « Au médecin ou à tout autre professionnel de santé qui porte à la connaissance du procureur de la République une information relative à des violences exercées au sein du couple relevant de l'article 132-80 du présent code, lorsqu'il estime en conscience que ces violences mettent la vie de la victime majeure en danger immédiat et que celle-ci n'est pas en mesure de se protéger en raison de la contrainte morale résultant de l'emprise exercée par l'auteur des violences. Le médecin ou le professionnel de santé doit s'efforcer d'obtenir l'accord de la victime majeure ; en cas d'impossibilité d'obtenir cet accord, il doit l'informer du signalement fait au procureur de la République ». L'article 28 de la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales prévoit l'applicabilité dans les deux territoires : « Le présent code est applicable, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, sous réserve des adaptations prévues au présent titre et aux seules exceptions ».

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

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

En Polynésie-française, les services de gendarmerie et de police contribuent à la recherche d'hébergements pour les victimes d'infractions pénales.

La maison de protection des familles de Polynésie française

Une « *maison de protection des familles de Polynésie française* » est présente au sein du groupement de la gendarmerie pour la Polynésie française. Cette structure, qui n'est pas un centre d'hébergement, 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 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, un comité réunit depuis 2020 la gendarmerie, le parquet judiciaire et l'association Apaj. Ce groupe opérationnel a pour vocation, en particulier, de développer une approche transversale des procédures en cours traitées par les parties et de former les gendarmes.

La direction de la sécurité publique dispose, pour sa part, d'une brigade de la protection de la famille sensibilisée à la thématique des violences intrafamiliales. L'accueil du public au commissariat à Papeete a été revu afin d'offrir les conditions de confidentialité et d'écoute adaptées.

2 - Des dispositifs judiciaires renforcés

Introduite par la loi n°2010-769 du 9 juillet 2010, l'ordonnance de protection a pour objectif de soutenir la victime face à des violences exercées par celui qui partage ou a partagé sa vie en lui accordant des mesures de protection, pour elle et éventuellement ses enfants. L'ordonnance de protection permet ainsi au juge aux affaires familiales d'assurer dans l'urgence la protection de victimes de violences conjugales ou intrafamiliales.

Il délivre l'ordonnance s'il considère comme vraisemblables les faits de violence allégués et le danger auquel la partie demanderesse ou ses enfants sont exposés. Elle n'est pas subordonnée à l'existence d'une plainte pénale préalable.

En Nouvelle-Calédonie, la loi de Pays du 5 janvier 2022 relative à la protection des victimes de violences réforme l'ordonnance de protection de la compétence du juge aux affaires familiales dans le champ civil.

À l'occasion de sa délivrance, après avoir recueilli les observations des parties sur chacune des mesures suivantes, le juge aux affaires familiales est, entre autres, compétent pour interdire à la partie défenderesse de se rendre dans certains lieux spécialement désignés par le juge aux affaires familiales, proposer à la partie défenderesse une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique, ou un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences sexistes au sein du couple et statuer sur la résidence séparée des époux ainsi que sur le logement commun de partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou de concubins.

Le nombre d'ordonnances est en augmentation, passant de 11 en 2022 à 15 en 2023.

La Polynésie française est pour l'instant restée en retrait.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie Française ne sont pas restés inactifs. Ainsi la réponse à ces violences commence à se restructurer et à prendre en compte le caractère massif de ce phénomène. Pour autant, les réponses restent encore partielles, voire insuffisantes. Elles doivent encore plus mettre l'accent sur la coopération des acteurs et sur la protection des victimes, qui doivent être au centre d'une politique publique à la priorité réaffirmée.

Elles doivent aussi s'inscrire dans un agenda lisible et prévisible dans la durée comme l'exemple de la Nouvelle-Zélande, proche géographiquement voire culturellement des deux territoires, le démontre.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. produire et tenir à jour, à partir de 2024, un guide à destination des opérateurs engagés dans la lutte contre les violences faites aux femmes (gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; 2024) ;*
 - 4. concevoir et animer, en 2024, une stratégie de long terme en matière de lutte contre les violences faites aux femmes qui fédère tous les acteurs publics et associatifs concernés (gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024) ;*
 - 5. assurer, dès 2024, une prise en charge de premier niveau fiable des femmes victimes tout au long de l'année par téléphone 7j/7 et 24h/24 (gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024) ;*
 - 6. sous réserve des moyens financiers nécessaires, démultiplier, à partir de 2024, le maillage territorial de prise en charge des personnes victimes des violences (gouvernements de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; 2024).*
-

Liste des abréviations

En Polynésie française :

RSPF Régime de solidarité de la Polynésie française

CPS Caisse de prévoyance sociale

DSFE Direction des solidarités, de la famille et de l'égalité

APAJ Association polyvalente d'actions socio-judiciaires

En Nouvelle-Calédonie :

DAV Dispositif d'accueil des victimes

Annexes

- Annexe n° 1 : présentation résumée des instruments internationaux
en matière de lutte contre les violences faites aux femmes 54
- Annexe n° 2 : cartes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française..... 56

Annexe n° 1 : présentation résumée des instruments internationaux en matière de lutte contre les violences faites aux femmes

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 (ratifiée par la France le 14 décembre 1983), 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.

Les autres instruments internationaux sont 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 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. 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 38 engagements qui incluent aussi bien des procédures que des outils opérationnels.

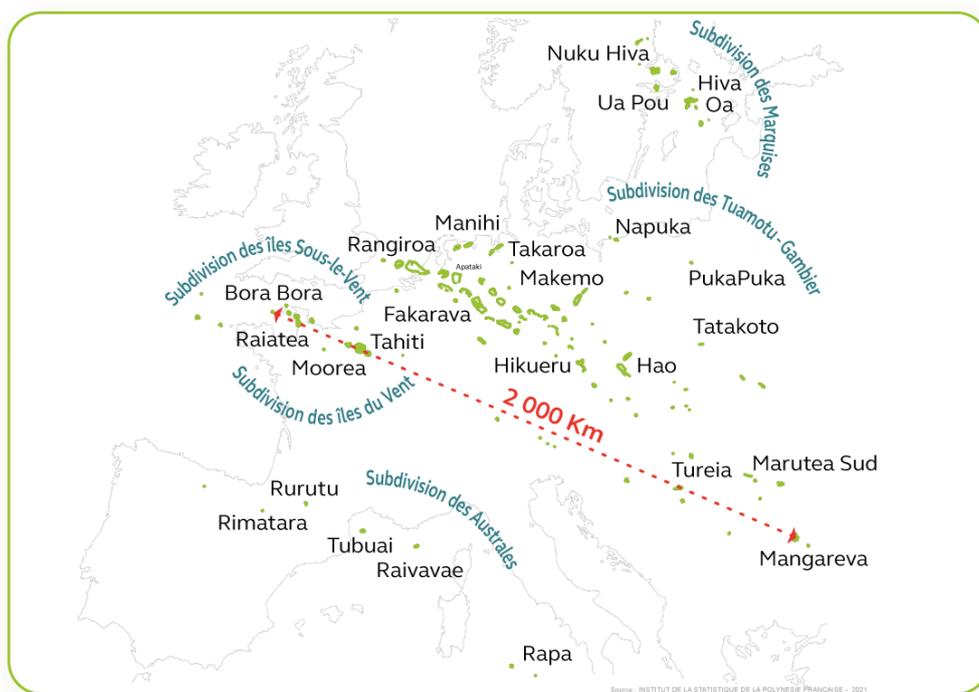
Annexe n° 2 : cartes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française

Carte n° 1 : Nouvelle-Calédonie



Source : Cour des comptes d'après Géoatlas

Carte n° 2 : Polynésie française



Source : Institut de la statistique de la Polynésie française, 2021