

La structuration de la politique publique d'aide aux victimes

TOME 1 RAPPORT

Établi par

Stéphane LARDY
Inspecteur général

Alain LOPEZ
Inspecteur général



INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N°2016-097R

Bertrand BRASSENS
Inspecteur général



N°2016-M-083

Philippe LAMY
Inspecteur général

Justin BABILOTTE
Inspecteur



N°16087-R-01

Vincent DELBOS
Inspecteur général

Claudine BANSEPT
Chargée de mission



N°006-17/N°47-16

SYNTHESE

Par lettre de mission du 14 novembre 2016, le Premier ministre a demandé à l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de la justice (IGJ) de mener une étude complémentaire à leur note d'orientation remise en octobre 2016 traitant de l'organisation du pilotage de l'aide aux victimes. Le présent rapport porte sur la structuration de la politique publique d'aide aux victimes et, notamment, sur le rôle et les conditions d'intervention des associations.

Les récents attentats survenus en France en 2015 et 2016 ont profondément modifié l'approche de la politique d'aide aux victimes. Progressivement, un nouveau dispositif d'accompagnement et de suivi des victimes du terrorisme s'est mis en place, au niveau national avec la création du comité interministériel de suivi des victimes (CISV) présidé par la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes, et au niveau local avec l'installation dans chaque département d'un comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme et d'un espace d'information et d'accompagnement des victimes. Les financements publics, issus du programme 101¹, au profit du réseau associatif destiné à l'accompagnement des victimes, sont en augmentation depuis 2014 (près de 32M€ en 2015, soit + 14,86 % par rapport à 2014, le ministère de la justice allouant environ 42 % des subventions) et les procédures permettant d'apporter les aides nécessaires aux victimes d'attentats ont été simplifiées.

Mais, ce dispositif mériterait de reposer sur des principes clarifiés et d'être davantage structuré. En effet, le pilotage public est encore insuffisant : l'absence de coordination interministérielle est manifeste concernant la question des financements ; il n'existe pas de véritable pilotage local ; l'offre associative est inégalement répartie sur le territoire, à la limite de la rupture en cas d'événement grave entraînant de nombreuses victimes. De plus, il y a souvent confusion dans les domaines d'intervention des associations d'aide aux victimes (environ 160 associations délégataires du service public) et des associations de victimes, dont la création est souvent justifiée après un accident collectif ou un attentat. Même complémentaires, leurs missions sont différentes.

L'aide aux victimes reposant en grande part sur le réseau associatif, il est dommageable que trop de ces associations soient fragiles structurellement et financièrement, car dépendant en grande partie de subventions fluctuantes de la part de l'Etat et des collectivités. Même si cela n'est pas propre à ce secteur associatif, la multiplicité des financeurs, l'absence de visibilité quant aux financements attendus et des calendriers divers de versement des subventions mettent en péril le devenir des associations d'aide aux victimes. Par ailleurs, leur action ne fait pas l'objet d'une véritable évaluation nationale, malgré la désignation par chaque cour d'appel d'un magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD). Il est enfin difficile de garantir une qualité satisfaisante du service rendu sur l'ensemble du territoire.

Pour renforcer le tissu des associations d'aide aux victimes, qui exercent une mission de service public, et améliorer la qualité des suivis et accompagnements apportés aux victimes, il conviendrait de mettre en place les outils de pilotage suivants :

- une procédure d'agrément national gérée par le service de l'accès aux droits et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), mise en œuvre de façon progressive, pour une durée de cinq ans sur une base déclarative. Cet agrément devrait être accordé aux associations d'aide aux victimes qui ne pourront pas se porter partie civile et qui s'engageront à respecter un cahier des charges défini par voie réglementaire (cette procédure implique une modification législative) ;

¹ Le programme 101, accès au droit et à la justice est l'un des programmes de la Mission Justice

- l'élaboration concertée d'un référentiel national de bonnes pratiques en matière d'accompagnement des victimes ;
- la définition d'un schéma territorial d'organisation et de fonctionnement du dispositif d'aide aux victimes dans chaque département (ou en interdépartemental par exception), arrêté par les décideurs financeurs publics locaux, afin de donner un cadre stratégique à l'action de l'ensemble des acteurs de la politique d'aide aux victimes dans les territoires ;
- la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les associations, afin de leur offrir plus de visibilité sur leur financement et de faire valoir les exigences de service attendues en retour par la puissance publique.

Au-delà de ces outils, la mission propose de renforcer les instances nationales et locales de pilotage de la politique publique d'aide aux victimes. La création d'un comité interministériel, au sein duquel seraient définies les orientations stratégiques après avis consultatif du conseil national de l'aide aux victimes (CNAV)², s'inscrit dans les préconisations faites par la mission. Il reste à constituer un comité permanent composé de représentants des différents ministères concernés par l'aide aux victimes, chargé de préparer les travaux du comité interministériel et de coordonner les financements accordés aux associations, présidé par le secrétaire général à l'aide aux victimes dont le gouvernement vient de décider de la création.

Dans le même esprit, la mission recommande que soient étudiées, lors de la survenue d'événements entraînant un nombre élevé de victimes, une éventuelle généralisation du modèle d'un coordonnateur national de l'assistance aux victimes, désigné à titre temporaire par le Premier ministre comme référent unique des victimes. Ce modèle, expérimenté lors de l'accident de transports de Brétigny-sur-Orge a, semble-t-il, donné satisfaction aux victimes et à leurs proches, aux associations et aux services de l'Etat.

La mission recommande également le choix de l'échelon départemental pour traiter localement de l'aide aux victimes. La mission propose deux options pour désigner l'instance chargée de mettre en œuvre cette politique sur le plan départemental :

- élargir les compétences du conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes est une première solution. Cette instance présidée par le préfet, avec le président du conseil départemental et le procureur de la République comme vice-présidents, comprend l'ensemble des acteurs de la politique d'aide aux victimes. Il devrait se doter d'une commission spécifique chargée de la politique de l'aide aux victimes dans le département ;
- la deuxième option consisterait à fusionner le comité local de suivi des victimes du terrorisme avec le comité de suivi des accidents collectifs³, et d'en élargir le champ dans une vision stratégique. Cette nouvelle instance serait co-présidée par le préfet et le procureur de la République à l'image des états-majors de sécurité.

Quelle que soit l'option retenue, le préfet doit désigner un référent chargé de l'aide aux victimes. De même, chaque instance devrait comprendre trois collègues dont celui des financeurs des associations avec pour rapporteur le MDPAAD.

² Décret N° 99-706 du 3 août 1999 relatif au Conseil National de l'Aide aux Victimes (CNAV), modifié par le décret N°2016 - 514 du 26 avril 2016.

³ Sa mise en place est recommandée par le guide méthodologique du SADJAV sur les accidents collectifs en cours d'actualisation.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| SYNTHESE..... | 3 |
| SOMMAIRE..... | 5 |
| RAPPORT..... | 7 |
| Introduction..... | 7 |
| 1 Un dispositif d'aide inégalement réparti sur le territoire, peu coordonné et dont l'efficacité n'est pas évaluée..... | 8 |
| 1.1 Une gouvernance en progrès mais qui demeure encore en construction..... | 8 |
| 1.2 Deux catégories d'associations participent à l'accompagnement des victimes d'infractions pénales..... | 10 |
| 1.3 Les ministères de la justice et de l'intérieur se sont organisés pour aider les victimes.. | 12 |
| 1.4 Les prises en charge peuvent gagner en qualité..... | 13 |
| 1.5 Des financements dispersés, d'origines multiples..... | 15 |
| 1.5.1 Les associations d'aide aux victimes rencontrent des difficultés financières plus ou moins importantes pour bien remplir leurs missions..... | 16 |
| 1.5.2 Des insatisfactions du côté des financeurs publics..... | 22 |
| 2 Un dispositif d'aides directes aux victimes de terrorisme relativement complet, mais dont les principes et la coordination sont à mieux définir..... | 24 |
| 2.1 Les dispositifs d'avances pour faire face aux besoins immédiats des victimes..... | 24 |
| 2.2 Un recours aux prestations de droit commun, en général accéléré pour les victimes d'attentats..... | 26 |
| 2.3 Les principes d'indemnisation reposent sur des procédures hétérogènes d'expertise.. | 28 |
| 2.4 La mise en place de coordonnateurs de l'aide aux victimes apparait comme une innovation intéressante, méritant d'être étendue, voire systématisée, dans les cas d'un nombre élevé de victimes..... | 28 |
| 3 Une meilleure régulation de l'offre de service afin d'améliorer l'accompagnement et renforcer les aides..... | 30 |
| 3.1 Les outils à instituer pour une meilleure qualité des accompagnements..... | 31 |
| 3.1.1 La mise en place d'un agrément pour les associations d'aide aux victimes..... | 31 |
| 3.1.2 Se doter d'un référentiel national de bonnes pratiques dans l'accompagnement des victimes | 32 |
| 3.1.3 Organiser l'offre d'accompagnement des victimes sur la base d'un schéma territorial | 33 |
| 3.1.4 Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) afin de donner de la visibilité budgétaire aux associations d'aide aux victimes..... | 35 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.2 | S'appuyer sur le SADJAV et les magistrats délégués à l'accès au droit dans les cours d'appel pour développer l'emploi de ces outils | 37 |
| 3.3 | Une mobilisation ancienne des collectivités territoriales qui pourrait être élargie et mieux organisée..... | 38 |
| 3.4 | Mieux structurer le pilotage de cette mission de service public | 40 |
| 3.4.1 | Au niveau national, une meilleure coordination interministérielle tant au niveau stratégique qu'opérationnel..... | 42 |
| 3.4.2 | Une coordination et un suivi mieux organisés au niveau départemental ou interdépartemental, via une commission unique regroupant des dispositifs existants en élargissant leurs compétences..... | 43 |
| | RECOMMANDATIONS DE LA MISSION | 47 |
| | LETTRE DE MISSION : à l'IGF, IGA, IGSJ et IGAS | 49 |
| | LISTE DES PERSONNES RENCONTREES | 51 |
| | LISTE DES ANNEXES..... | 59 |
| | SIGLES UTILISES..... | 61 |

RAPPORT

INTRODUCTION

Par lettre du 11 juillet 2016, le Premier Ministre a saisi l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de la justice (IGJ) d'une mission d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP).

La mission inter-inspection a remis au cabinet du Premier ministre et au cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes, une note d'orientation⁴ sur le pilotage de l'aide aux victimes le 14 octobre 2016. La secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes, à laquelle le Premier ministre a confié un rôle de « maître d'ouvrage », a demandé le 25 octobre 2016 à la mission d'approfondir la réflexion en se centrant sur trois sujets :

- *« Le recensement de l'ensemble des financements publics dont bénéficient les associations et acteurs de l'aide aux victimes.*
- *Le rôle, les obligations et les attributions des associations de victimes et d'aide aux victimes.*
- *Le recensement des différentes aides financières et interventions directes de l'Etat dont peuvent bénéficier les victimes en cas d'urgence en matière d'accidents collectifs, de terrorisme ou de catastrophes naturelles. »*

En accord avec le commanditaire, le périmètre de la mission a été circonscrit aux victimes « d'accidents collectifs, de terrorisme ou de catastrophes naturelles ». Le cabinet du Premier ministre a souhaité également que la mission examine le cas des victimes de violences intrafamiliales et d'insécurité routière.

La mission a rencontré l'ensemble des acteurs publics, privés, associatifs concernés. Elle a analysé sur place, avec les principaux acteurs impliqués, les deux schémas territoriaux d'aide aux victimes qui existent à Paris et dans le Val-de-Marne. notamment pour examiner leur engagement dans le cadre des contractualisations locales.

Elle s'est déplacée dans plusieurs départements (le Nord, les Alpes-Maritimes et la Haute-Garonne) ne disposant pas de schéma territorial afin de rencontrer l'ensemble des acteurs qui concourent à la mise en œuvre de politiques d'aide aux victimes. La mission y a rencontré les chefs de Cours et de juridiction, les services de l'Etat, les représentants des collectivités territoriales et les associations, afin d'examiner les conditions de coopération, notamment dans le cadre du comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme mis en place à la suite du décret du 3 août 2016.

La mission a examiné, à des fins de comparaison avec la France, les dispositifs à l'œuvre dans d'autres pays (cf. annexe). Ont été plus particulièrement étudiés : le dispositif opérationnel mis en place pour assurer la prise en charge des victimes ; les financements ; l'indemnisation ; les conditions de la prise en charge et du suivi, dans leur pays d'origine, des personnes étrangères victimes en France d'un événement collectif.

Une note de synthèse a été adressée à la secrétaire d'Etat afin de préparer la conférence internationale sur l'aide aux victimes (CIVIC), organisée à l'UNESCO le 9 janvier 2017. Cette note

⁴ Voir en annexe la note remise par les inspections sur laquelle s'appuie le présent rapport.

figure en annexe, complétée par les éléments résultant d'une conférence téléphonique avec l'autorité norvégienne chargée de l'aide et de l'indemnisation des victimes.

➤ **La politique d'aide aux victimes a changé d'échelle**

La France a dû faire face dans le passé plusieurs vagues d'attentats terroristes. Sa législation a été modifiée afin de prendre en compte ces victimes, notamment avec la loi de 1986 instaurant le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme (FGTI) et celle de 1990 assimilant les victimes du terrorisme aux victimes civiles de guerre pouvant ainsi être prises en charge par l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG⁵).

Mais les actes terroristes commis en France en 2015 et en 2016 ont, par leur ampleur, profondément modifié les enjeux en termes de politique publique et ont, de fait, caractérisé un changement d'échelle dans la prise en charge et le suivi des victimes.

C'est tout le dispositif de prise en charge de ces victimes et de leur suivi qui a dû être revu et adapté à cette nouvelle situation. Les pouvoirs publics doivent désormais être en capacité sur tout le territoire de secourir dans l'urgence de nombreuses victimes directes et impliquées, et assurer leur suivi dans la durée. La nature de l'accompagnement à organiser a vu son contenu s'élargir, au-delà de l'accès aux droits et des questions d'indemnisation, accordant une place plus importante aux soins et à l'action sociale.

1 UN DISPOSITIF D'AIDE INEGALEMENT REPARTI SUR LE TERRITOIRE, PEU COORDONNE ET DONT L'EFFICACITE N'EST PAS EVALUEE

Dans sa note d'orientation remise au Premier ministre le 14 octobre 2016, la mission inter-inspection a relevé les progrès en matière de pilotage de la politique publique de l'aide aux victimes et a formulé des propositions visant à la renforcer.

1.1 Une gouvernance en progrès mais qui demeure encore en construction

Les premières observations des inspections ont porté sur les nettes avancées de la politique publique d'aide aux victimes. En effet, les services de l'Etat, en étroite collaboration avec les associations, se sont engagés dans un processus d'amélioration continue des dispositifs d'aide aux victimes et à leurs proches, dans l'urgence et dans la durée.

Pour ne citer que certaines d'entre elles, les dispositions suivantes ont contribué à un meilleur pilotage de la prise en charge et de l'accompagnement des victimes, aux niveaux national et local :

- l'installation du comité interministériel de suivi des victimes (CISV) le 14 mars 2016, présidé par la secrétaire d'Etat, pour fédérer l'action des principaux acteurs de l'aide aux victimes (ministères concernés, caisses de sécurité sociale, associations d'aide aux victimes, associations de victimes, Fonds d'indemnisation des victimes (FGTI), etc.) ;
- la révision de l'instruction interministérielle du 12 novembre 2015 relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme par l'instruction interministérielle n° 58-53-SG du 13 avril 2016 ;

⁵ Loi n°86-1020 du 9 septembre 1986 et loi n°90-86 du 23 janvier 1990.

- la publication du décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes et de leurs proches. Dans chaque département, le comité local de suivi des victimes (CLSV), présidé par le préfet, réunit l'autorité judiciaire, les services de l'Etat compétents, les associations d'aide aux victimes, les associations de victimes et les collectivités locales touchées par les attentats. Un premier CLSV avait été constitué à Nice le 25 juillet 2016. Un peu plus de quatre mois plus tard, le 16 décembre 2016, la secrétaire d'Etat a installé le CLSV de Paris.

Malgré ces évolutions positives dans la phase de gestion de crise, la mission a relevé le peu de coordination interministérielle dans la durée. En effet, le CISV – instauré par une instruction interministérielle – est une instance opérationnelle mise en place en cas de survenue d'un attentat pour suivre la bonne mise en œuvre des mesures d'aide. Il ne constitue pas un comité interministériel de définition des principes et des grandes lignes de l'action publique d'aide aux victimes.

La mission a également souligné le risque de cohabitation, au niveau local, de deux instances de suivi des victimes, avec un comité local présidé par le préfet – instauré par décret – et d'autres instaurés à l'initiative des procureurs de la République et présidés par eux lors de la survenue d'un accident collectif.

Enfin, plusieurs ministères financent des associations d'aide aux victimes et des associations de victimes, indépendamment les uns des autres et sans clarification commune des objectifs poursuivis.

Au regard de ces constats, les premières préconisations des inspections invitaient à renforcer l'animation interministérielle de la politique d'aide aux victimes et à structurer davantage le service public d'aide aux victimes, annoncé par le Président de la République le 19 septembre 2016 à l'occasion de la journée en hommage aux victimes du terrorisme.

Pour ce faire, la mission inter-inspection proposait dans sa note reprise en annexe le 14 octobre 2016 des pistes pour :

- définir le cadre général du pilotage national et local de l'aide aux victimes, notamment grâce à la création d'un comité interministériel chargé de l'élaboration de la politique publique en faveur des victimes ;
- coordonner l'action publique de l'Etat et des collectivités locales dans leur soutien au réseau associatif, en distinguant deux niveaux territoriaux :
 - au niveau national, par la nomination de hauts fonctionnaires dédiés à l'aide aux victimes dans chaque ministère, réunis au sein d'un comité permanent chargé de préparer les travaux du comité interministériel d'aide aux victimes ;
 - au niveau départemental, par l'instauration d'un unique comité local de suivi des victimes, fusionnant les instances présidées par le préfet (victimes d'attentats) et celles présidée par le procureur de la République (victimes nombreuses) ;
- structurer un service public de l'aide aux victimes, qui comprendrait trois aspects :
 - l'organisation d'un guichet local unique sur l'orientation et l'accompagnement des victimes, dissocié du traitement de l'indemnisation ;
 - le renforcement des moyens et des outils consacrés au pilotage des associations subventionnées par l'Etat, accompagné d'une clarification des missions respectives des associations d'aide aux victimes et des associations de victimes ;
 - la convergence des différentes sources de financement public des associations à l'œuvre dans l'aide aux victimes.

Enfin, depuis la remise de sa note d'orientation, la mission note que de récentes annonces sont venues enrichir le service public de l'aide aux victimes. Auditionnée le 19 décembre 2016 par la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2016, la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes a ainsi annoncé :

- au niveau gouvernemental, la création d'un comité interministériel de l'aide aux victimes, qui avait été préconisée par la mission inter-inspection. Ce comité interministériel, présidé par le Premier ministre, aura pour rôle de « *définir les orientations de la politique interministérielle de l'aide aux victimes* » ;
- au niveau administratif, la création d'un secrétariat général à l'aide aux victimes en février 2017. Cette création, qui correspond à l'une des propositions du rapport de la commission d'enquête parlementaire, vise à répondre aux attentes des victimes et des associations dans la durée. Ce secrétariat général constituera « *une structure permanente spécifiquement dédiée à la coordination des ministères et de leur action en matière d'aide aux victimes* », disposant des moyens matériels et budgétaires pour assurer cette mission.

1.2 Deux catégories d'associations participent à l'accompagnement des victimes d'infractions pénales⁶

Le garde des sceaux, ministre de la justice, a promu⁷ en 1981 une politique publique d'aide aux victimes reposant notamment sur une offre associative composée d'associations d'aide aux victimes, afin de les accompagner dans l'accès à leurs droits et de prendre en compte leurs besoins et leurs souffrances. Par ailleurs, se sont constituées des associations de victimes à la suite d'attentats ou d'accidents collectifs majeurs, visant à défendre les intérêts matériels et moraux des victimes.

➤ **Associations d'aide aux victimes et associations de victimes ont des rôles de plus en plus difficiles à distinguer**

Une confusion s'est installée, dans l'esprit des pouvoirs publics, de certains partenaires et de certaines des associations de victimes, sur le rôle qui revient aux associations d'aide aux victimes et de victimes. Cette confusion est entretenue par l'appellation très voisine de ces associations, au départ de nature différente. Elle s'explique aussi par la volonté de certaines associations de victimes d'avoir le même rôle que les associations d'aide aux victimes, notamment pour les victimes d'attentats⁸. Selon celles-ci, l'aide aux victimes est mieux adaptée quand elle est apportée par d'autres victimes ayant partagé des expériences similaires. En conséquence, ces associations de victimes estiment devoir bénéficier de financements appropriés et avoir « la même place » que les associations d'aide aux victimes dans les dispositifs de coordination mis en place par l'Etat au plan national et départemental.

La notion d'aide a une acception tellement générale qu'il est possible de considérer bien sûr que toutes ces associations, qu'elles s'intitulent « d'aide aux victimes » ou de « victimes », contribuent à aider les victimes à accéder à leurs droits, à surmonter les difficultés de tous ordres dans lesquelles

⁶ Il s'agit de toutes les infractions pénales y compris les attentats terroristes ou accidents collectifs.

⁷ En 1981, à la demande du ministre de la justice M. Robert Badinter, le professeur Paul Milliez préside la commission sur « Le suivi des victimes » et il propose dans son rapport de soutenir la création d'un réseau associatif d'aide aux victimes.

⁸ C'est le cas de la FENVAC, de l'AFVT, de l'association « 13 ONZE 15 Fraternité et Vérité ». Ce n'est pas le cas de « Life for Paris » qui réoriente ses adhérents sur l'association d'aide aux victimes parisiennes (PAV 75) pour le soutien individuel ou encore de l'association « AZF mémoire et solidarité » qui fait de même, en réorientant les victimes vers l'association d'aide aux victimes (SAVIM) de Toulouse.

elles se sont retrouvées. Pour autant, il y aurait de sérieux inconvénients à voir disparaître la distinction entre ces deux types d'associations.

Les associations d'aide aux victimes d'infractions pénales apportent une aide individuelle globale (juridique, psychologique, sociale) et réalisent la mise en œuvre des droits des victimes, tels que prévus par la directive européenne de 2012⁹. Cette aide est gratuite. L'association n'a pas d'intérêt dans l'affaire qui touche la victime. Les associations d'aide aux victimes revendiquent la distance et l'objectivité dont elles font preuve lorsqu'elles œuvrent pour répondre aux besoins d'accompagnement de la victime, sans jamais se substituer à elle. Certaines victimes ne veulent pas en effet déposer plainte, ou être indemnisées. Si la victime est vulnérable, elle sera accompagnée dans ses démarches volontaires. Les associations sont en relation avec les barreaux. Elles travaillent quotidiennement avec le parquet, avec les services de l'Etat (notamment police/gendarmerie) et sont l'interface entre les besoins des victimes et les dispositifs d'aides auxquels celles-ci peuvent avoir recours.

Enfin, les associations d'aide aux victimes doivent désormais mettre en place un plan de mobilisation et de renfort inter-associations, dans le cas d'évènements suscitant de nombreuses victimes, en mutualisant leurs moyens (à l'échelle départementale ou régionale), en prévoyant leur présence dans la cellule de crise, en organisant l'accueil des victimes, de leurs familles ou proches, en assurant l'articulation avec les services publics, en prenant ensuite le relai pour l'accompagnement des victimes dans la durée. Il est à signaler que le financement (4 000 euros) alloué par le ministère de la justice aux associations d'aide aux victimes, pour assumer cette tâche de référent et d'organisation inter-associative, apparaît très souvent sous-dimensionné au regard des besoins¹⁰.

Les associations de victimes (victimes directes ou leurs proches) réunissent des victimes (accident sanitaire, aérien, routier, ferroviaire, attentats, catastrophe industrielle ou naturelle). Elles sont orientées au principal sur : la défense des droits et l'indemnisation, les activités d'entraide et de parole (groupes de parole) entre les victimes, la prise de parole en nom collectif pour faire évoluer les droits et la loi, la commémoration de l'évènement.

Plus exceptionnellement, elles chercheront à favoriser : la résilience et la sortie de la situation de victime, la mise en place d'un réseau international d'associations de victimes.

Les associations de victimes et leurs fédérations sont donc centrées sur la défense de la cause des victimes à titre individuel et collectif. Elles peuvent pour cela se constituer parties civiles aux procès, mobiliser l'opinion publique. Ces associations fédérées choisissent des avocats conseils, dont elles négocient les honoraires, et les recommandent à leurs adhérents. Elles peuvent se retourner le cas échéant contre l'auteur du dommage ou l'Etat.

➤ ***Les rôles des associations d'aide aux victimes et de victimes devraient être plus clairement différenciés***

Les associations d'aide aux victimes et les associations de victimes ont des missions différentes mais complémentaires. Si elles devaient être complètement confondues, ces missions s'exerceraient au détriment l'une de l'autre et des victimes elles-mêmes, du fait des confusions que cela entraînerait.

Cette distinction entre les deux missions n'empêche pas que des associations de victimes viennent apporter leur concours aux associations d'aide aux victimes dans l'accompagnement des victimes.

⁹ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant les normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

¹⁰ A titre d'exemple dans le département du Nord, le référent désigné, intervient sur le ressort de six TGI. Le financement octroyé couvre 1/10ème d'EPT, là où un mi-temps semblerait requis.

Cette façon de travailler ensemble est utile pour les deux réseaux. Les associations d'aide aux victimes trouveront là un renfort précieux. Les associations de victimes acquerront des expériences qui leur serviront pour mieux connaître les situations dans lesquelles se trouvent les victimes par rapport aux dispositifs conçus pour répondre à leurs besoins.

Mais ces concours doivent s'inscrire dans un cadre de travail organisé par les associations d'aide aux victimes, afin que les associations de victimes puissent conserver la distance nécessaire pour continuer de jouer leur rôle de partie civile par ailleurs.

1.3 Les ministères de la justice et de l'intérieur se sont organisés pour aider les victimes

➤ **Le dispositif du ministère de la justice**

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales est l'une des priorités de la politique pénale impulsée par le garde des Sceaux, relayée par les parquets. Elle est portée au niveau national par le service de l'accès au droit et à la justice et à l'aide aux victimes (SADJAV)¹¹, l'un des services du secrétariat général du ministère de la justice.

Dès la création des associations d'aide aux victimes d'infractions pénales, un bureau de l'aide aux victimes avait été mis en place à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), non seulement pour favoriser la création des associations en lien avec les tribunaux, et d'autres partenaires locaux, mais aussi pour favoriser la prise en compte des droits des victimes et leur place à toutes les étapes du processus pénal.

Toute victime a le droit d'agir ou de ne pas agir en justice. Cependant elle doit faire un choix éclairé, et pour ce faire la victime peut bénéficier avant et tout au long du procès judiciaire d'un accompagnement en s'adressant au réseau associatif d'aide aux victimes.

Ces associations peuvent intervenir dans les bureaux d'aide aux victimes (BAV) des tribunaux de grande instance (TGI), les maisons de justice et du droit, les unités médico-judiciaires (UMJ), les instituts médicaux-légaux (IML), les commissariats et les brigades de gendarmerie, les hôpitaux, les communes volontaires, pour être proches des victimes les plus fragiles économiquement et socialement et les plus éloignées des centres équipés.

➤ **Le dispositif du ministère de l'intérieur**

Un réseau d'aide aux victimes s'est renforcé au sein des implantations territoriales de la police et de la gendarmerie nationales¹², animé depuis 2005 par une délégation aux victimes (DAV) placée auprès du directeur général de la police nationale. Ce réseau comprend : les policiers et gendarmes correspondants départementaux et locaux de l'aide aux victimes, spécifiquement formés à l'accueil et à l'orientation des victimes ; les intervenants sociaux dans les commissariats et les brigades (260 personnels contractuels cofinancés par l'Etat et les collectivités locales) ; les psychologues dans les commissariats (50 agents contractuels de l'Etat).

En outre, le ministère de l'intérieur a conventionné à partir de 2006 deux associations d'aide aux victimes¹³, la DAV finançant la seule des deux ayant fait une demande de financement, pour un montant de 40 000 € (centre national d'information sur le droit des femmes et de la famille). En 2015, le ministère a également conventionné l'association nationale d'intervention sociale en commissariat et gendarmerie, avec un financement de 50 000 € du fonds interministériel de

¹¹ Le Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes a été créé par le décret n°2002-222 du 20 février 2002.

¹² Voir cartographie en annexe.

¹³ Centre national d'information sur le droit des femmes et de la famille et la fédération nationale solidarité femmes.

prévention de la délinquance (FIPD) et de 30 000 € du ministère de l'intérieur. Enfin, les commissariats et brigades accueillent des permanences d'associations d'aide aux victimes (120 commissariats et 230 brigades concernés). En parallèle, la police et la gendarmerie nationales ont progressivement développé des modules de formation initiale et continue consacrés à l'aide aux victimes, notamment en matière d'accueil des personnes vulnérables. Un code commun de déontologie a été signé en 2014, incluant spécifiquement l'aide aux victimes.

Au total, l'aide aux victimes a fait l'objet d'une structuration progressive au sein du ministère de l'intérieur, afin de renforcer la qualité de l'accueil et de l'orientation des victimes (par exemple, dans le cadre d'une procédure pénale, lors du dépôt de plainte, la victime se voit systématiquement remettre les coordonnées d'une association locale d'aide aux victimes).

1.4 Les prises en charge peuvent gagner en qualité

La mission n'avait pas, dans les délais qui lui étaient impartis, la possibilité de conduire une enquête de satisfaction auprès d'un échantillon représentatif de victimes ayant eu recours aux accompagnements proposés par les associations d'aide aux victimes. Par ailleurs, n'ont pas été établis des critères objectifs permettant d'apprécier la qualité et l'efficacité des actions réalisées par cette offre de services. De nombreux témoignages, recueillis par la mission, attestent néanmoins du dévouement général avec lequel sont prises en charge les personnes victimes d'une infraction pénale ou d'un attentat par les associations destinées à leur venir en aide. Cependant un faisceau d'indices¹⁴ laisse penser que le soutien apporté par ce tissu associatif peut se révéler défaillant ou insuffisant.

- ***La plupart des associations d'aide aux victimes ne sont pas en capacité de faire face aux besoins de prise en charge d'un nombre élevé de victimes à la suite d'un attentat, d'un accident collectif ou d'une catastrophe naturelle***

Pour les 56 associations ayant répondu au questionnaire d'enquête de la mission (voir en annexe), les effectifs cumulés consacrés à l'aide aux victimes ont augmenté de presque 17 % entre 2012 et 2016. Pour autant, 28 de ces 56 associations disposent de moins de cinq salariés dont l'activité est consacrée à l'aide aux victimes (14 associations ont en moins de trois affectés à ces tâches). La moyenne était de 4,7 agents par association en 2012 et est passée à 5,5 en 2016. Ces faibles effectifs ne sont pas compensés par l'emploi de bénévoles (3,1 bénévoles en moyenne par association).

Face à un événement entraînant un nombre élevé de victimes, mises à part quelques situations observées par la mission (Ile-de-France, PACA...), les associations réparties sur les territoires pourraient être en difficulté pour apporter des réponses à la hauteur des besoins en accompagnement, dans bien des régions.

A titre d'exemple, à Rouen, l'association « aide aux victimes et information sur les problèmes pénaux » (AVIPP), qui est intervenue à la suite de l'incendie du bar le « Cuba libre » survenu dans la nuit du 4 au 5 août 2016, a déclaré avoir atteint les limites de ses capacités d'intervention pour faire face, surtout en urgence, aux besoins d'accompagnement des victimes de cet accident et de leurs proches (14 personnes décédées et six blessés en urgence absolue¹⁵).

Confrontées à un grand nombre de victimes à prendre en charge, ces associations peuvent bien sûr s'entraider. C'est ce qui s'est passé dans les situations examinées par la mission à Rouen, à Paris, à Nice.

¹⁴ Enquêtes de terrain à l'occasion des déplacements de la mission, questionnaire adressé aux associations par la mission qui figure en annexe, enquête BVA auprès de victimes prises en charge par des associations, retour des auditions menées par la mission.

¹⁵ L'AVIPP emploie 3,3 équivalents temps plein et accueille 2 000 personnes par an. Elle avait 8 salariés en 2002.

Par ailleurs, les fédérations nationales dont elles dépendent peuvent leur apporter des renforts. Mais ces soutiens sont limités et peu durables dans le temps, car la plupart des associations ont des effectifs leur permettant tout juste de faire face à leurs obligations quotidiennes. Aussi, il leur faudrait recruter en urgence des personnels qui ne seraient pas forcément formés à l'accueil des victimes. Cela peut poser un problème de qualité des accompagnements mais aussi avoir des conséquences pour ces agents peu aguerris et confrontés à des souffrances difficiles à supporter.

➤ ***Les victimes d'attentats ont des besoins d'accompagnement importants et diversifiés***

Les besoins des victimes dépassent la seule question de l'accès aux droits, et les associations ne sont pas toujours bien armées pour les soutenir dans la recherche des aides sociales et sanitaires qui leur seraient nécessaires.

L'engagement d'une procédure judiciaire pour faire valoir ses droits, l'obtention d'une indemnisation à la hauteur du préjudice subi, sont bien sûr des questions importantes à traiter pour toutes les victimes. Dans tous les cas, d'autres soutiens sont nécessaires dans les domaines du social, voire des soins (traitements médicaux, aides au logement, adaptation des locaux d'hébergement à la situation de handicap des personnes, changement d'emploi...). Cependant, la place relative prise par ces accompagnements de nature différente varie selon qu'il s'agit d'une victime d'une infraction pénale ou d'un attentat.

Après un attentat, les victimes sont surtout et d'abord en attente de soutien psychologique, d'aide sociale, de prise en charge médicale du traumatisme psychologique d'apparition parfois tardive. Or, les associations d'aide aux victimes, confrontées à l'accueil d'un grand nombre de personnes, n'ont pas toujours pu recruter des agents ayant les compétences nécessaires pour, avec le plus d'efficacité possible, aider les personnes qui s'adressent à elles dans leurs démarches en vue d'obtenir les réponses, sur le plan social et sanitaire, les mieux adaptées à leur situation. Sur les 56 associations enquêtées par la mission, 33 n'emploient aucun travailleur social.

➤ ***Les victimes les plus vulnérables exigent des prises en charge adaptées à la spécificité de leur situation que le tissu associatif n'est pas toujours à même d'offrir***

L'accompagnement des victimes les plus vulnérables (personnes sans domicile fixe, toxicomanes, prostituées, migrants...) demande d'être capable de surmonter les obstacles de la langue, et d'adopter des approches de leur situation prenant en compte le contexte social et psychologique dans lequel elles se trouvent. Cela exige de disposer de crédits pour l'interprétation et la traduction, qui sont presque inexistantes, d'organiser des formations au profit des personnels associatifs et plus largement des intervenants policiers et judiciaires, formations qui, aujourd'hui, semblent assez rares¹⁶ selon les informations recueillies par la mission¹⁷.

¹⁶ Elles ne sont que de quelques heures dans les enseignements des écoles, lorsqu'elles existent.

¹⁷ A titre illustratif, la mission a examiné les conditions des prostituées, souvent d'origine étrangère, sans-papiers et ne parlant pas le français. Les aider nécessite des approches prenant en compte les spécificités de leur situation. Ainsi, selon une enquête réalisée par Médecins du Monde, 86% de ces « travailleuses du sexe » chinoises à Paris seraient victimes de violences, et 21 % d'entre elles seulement accepteraient de porter plainte¹⁷. Leur accompagnement sur le plan juridique, mais surtout psychologique, exige de pouvoir les aider à surmonter leurs peurs et de ne pas juger leurs conduites. Or la force de préjugés concernant ces personnes est telle qu'elle peut susciter de la part des intervenants associatifs, policiers, voire judiciaires, des attitudes inadéquates conduisant les intéressées à renoncer à toute demande d'aide. Mais encore faut-il pouvoir communiquer avec elles dans leur langue. Le manque de traducteurs fiables¹⁷ est à cet égard un sérieux handicap. De plus, le refus opposé par certains psychologues à toute prise en charge en présence d'un traducteur, arguant de raisons professionnelles, a pour conséquence de laisser sans soutien ces personnes en graves difficultés. Enfin, si des associations spécialisées dans la prise en charge de ces victimes existent à Paris, Lyon, Marseille, ce n'est pas le cas dans la plupart des villes françaises moins importantes.

➤ ***Les financements des associations sont incertains, au risque de les contraindre à se séparer parfois de professionnels compétents***

La fragilité financière dans laquelle se trouvent parfois les associations (voir infra) peut les contraindre à se séparer d'une partie de leur personnel, alors même que leurs activités ne diminuent pas. Il s'en suivrait, selon les témoignages recueillis par la mission auprès des associations, un *turn-over* des personnels qui n'est pas très propice au développement de compétences et de qualifications professionnelles solides. Mais il est vrai que des regroupements leur permettraient de faire face plus aisément à ces situations.

➤ ***Il existe des disparités importantes et non justifiées dans les moyens financiers mobilisés en faveur de l'aide aux victimes selon les régions***

L'enquête auprès des associations conduite par la mission et exploitée par le SGMAP sur le montant moyen des financements consacrés aux associations d'aide aux victimes, en fonction du nombre de personnes prises en charge, montre en 2016 des écarts par victime allant du simple au triple (245€ en Auvergne-Rhône-Alpes et 73€ en Île-de-France), avec une moyenne de 130€. Aucune corrélation n'existe entre la part des subventions réparties par l'Etat dans chaque région et le nombre de victimes reçues. On peut craindre que de telles différences de moyens mobilisés aient des conséquences sur les suivis et accompagnements de victimes mis en œuvre.

➤ ***Il n'existe pas de référentiels sur les bonnes pratiques en matière de suivi et d'accompagnement des victimes***

La prise de contact avec une victime, son accueil, son orientation vers un soutien psychologique, les moyens de faciliter sa résilience, de la conseiller dans ses démarches en vue d'une indemnisation, sont des exemples en matière de suivi et d'accompagnement où les pratiques sont différentes selon les associations et les organismes chargés d'aider les victimes. La mission a pu le constater en auditionnant les acteurs de l'aide aux victimes.

Ces différences expliquent certaines insatisfactions exprimées par les victimes rencontrées. Dans bien des cas il serait utile de pouvoir se référer à des pratiques recommandées, faisant l'objet d'un consensus. En l'absence de telles recommandations, chaque acteur de l'aide aux victimes fixe sa conduite en fonction de ses propres appréciations et de son expérience, parfois limitée, dans le domaine notamment des victimes d'attentats.

Une enquête qualitative¹⁸ auprès de victimes sur leur prise en charge, réalisée par BVA à la demande du SGMAP fin 2016, montre la difficulté rencontrée pour identifier les bonnes pratiques aux différentes étapes du suivi et de l'accompagnement des victimes.

1.5 Des financements dispersés, d'origines multiples

L'attribution des subventions publiques n'est satisfaisante ni du point de vue des financeurs et notamment des services déconcentrés de l'Etat, qui n'ont qu'une vue parcellaire des actions financées et des montants en question, ni des associations, qui doivent sans cesse aller à la recherche de subventions, faire face à des évolutions erratiques de celles-ci et financer par des ressources annuelles des dépenses pérennes, notamment des salaires. Plusieurs rapports ces dernières années ont traité de ce sujet (voir en annexe).

¹⁸ Voir le détail de cette enquête sur le site du SGMAP.

De manière en partie caricaturale, l'enjeu est de passer d'une situation où les associations adaptent leurs activités aux différentes subventions qu'elles pourront obtenir à une démarche inverse, où les pouvoirs publics, et notamment l'Etat, définit la mission de service public à exercer et déterminent en conséquence le niveau des subventions et leurs complémentarités.

1.5.1 Les associations d'aide aux victimes rencontrent des difficultés financières plus ou moins importantes pour bien remplir leurs missions

C'est surtout le cas pour les associations locales conventionnées par les cours d'appel.

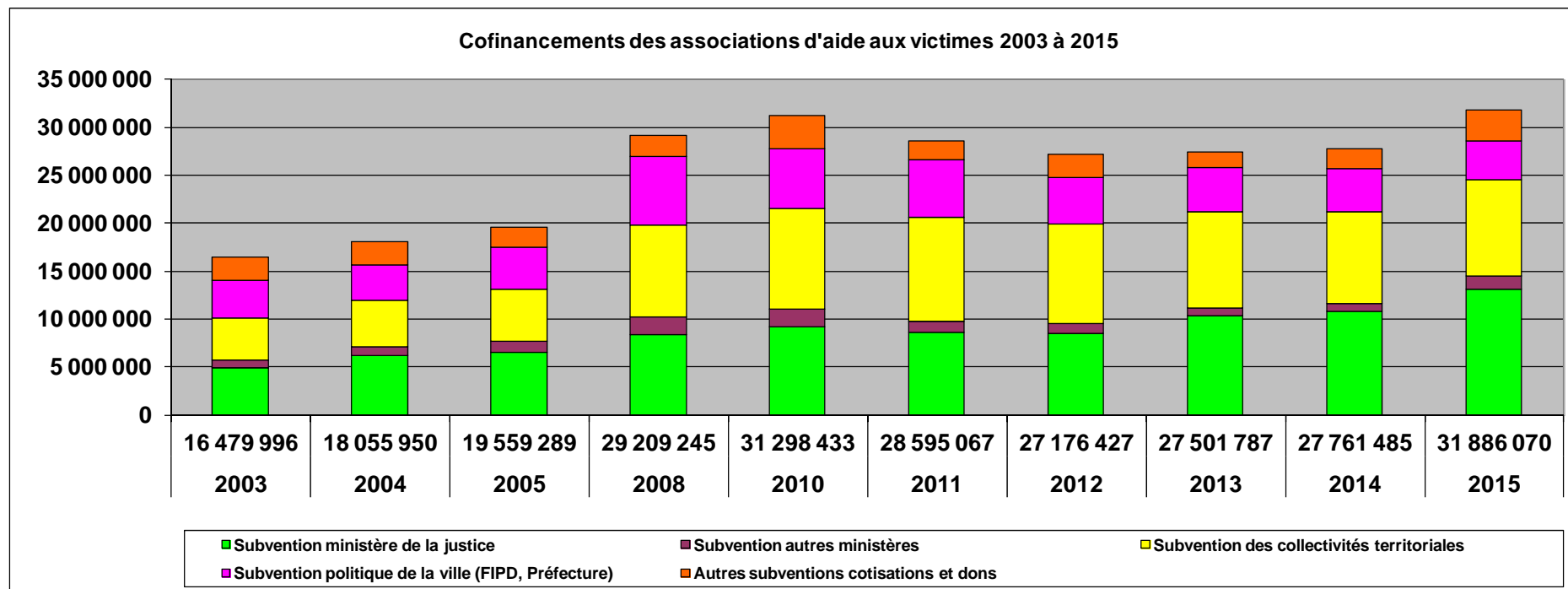
➤ ***Le cofinancement dans le temps des associations locales d'aide aux victimes connaît, globalement et par financeur, des évolutions erratiques***

Au total, les financements alloués aux associations d'aide aux victimes ont augmenté entre 2003 et 2010 (+ 90 %). Ils ont diminué entre 2010 et 2011 (- 8,6 %) pour à peu près se stabiliser jusqu'en 2014. Ils ont à nouveau augmenté à partir de 2015 (plus 14,86 % entre 2014 et 2015). Les tableaux ci-dessous montrent les variations des subventions accordées selon les financeurs, sur la période 2003-2015.

Tableau 1 : Cofinancement des associations d'aide aux victimes conventionnées par les cours d'appel (évolution de 2003 à 2015)

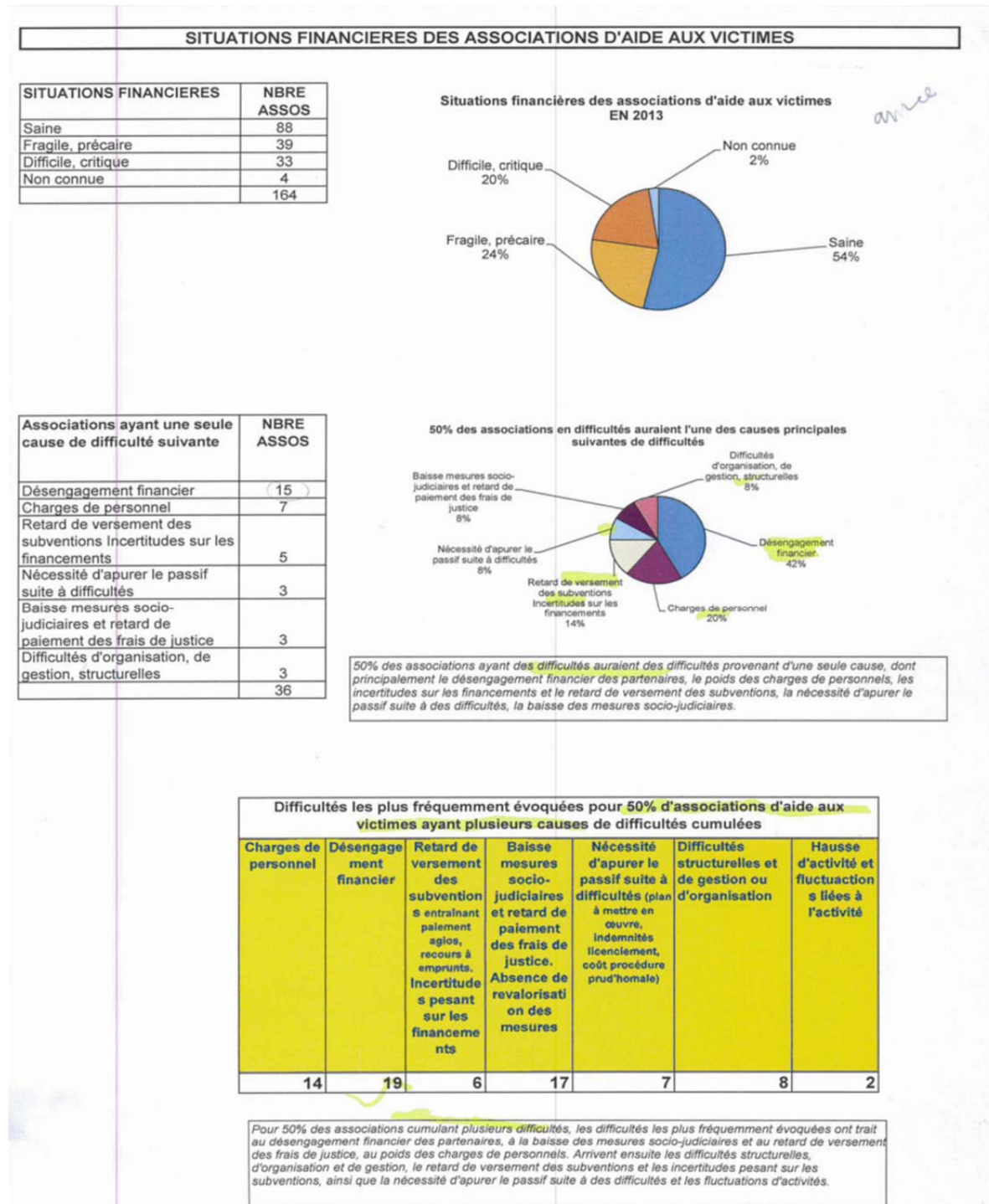
| ANNEES ET EVOLUTION | COFINANCEMENT DES ASSOCIATIONS D'AIDE AUX VICTIMES | | | | | | | | | | |
|----------------------------|--|------------------------------------|------------------------------|--|---|--|--|--------------------------------------|--|--|--|
| | Total subventions | Subvention ministère de la justice | Subvention autres ministères | Subvention des collectivités territoriales | Subvention politique de la ville (FIPD, Préfecture) | Autres subventions cotisations et dons | TAUX cofinancement ministère de la justice | Taux cofinancement autres ministères | Taux cofinancement collectivités territoriales | Taux cofinancement politique de la ville | Autres subventions cotisations et dons |
| 2003 | 16 479 996 | 4 992 060 | 718 959 | 4 398 818 | 4 001 591 | 2 368 568 | 30 % | 4 % | 27 % | 24 % | 14 % |
| 2004 | 18 055 950 | 6 218 366 | 944 650 | 4 813 772 | 3 691 872 | 2 387 290 | 34 % | 5 % | 27 % | 20 % | 13 % |
| 2005 | 19 559 289 | 6 535 820 | 1 171 027 | 5 458 437 | 4 351 191 | 2 042 814 | 33 % | 6 % | 28 % | 22 % | 10 % |
| 2008 | 29 209 245 | 8 414 261 | 1 885 678 | 9 486 535 | 7 154 349 | 2 268 421 | 29 % | 6 % | 32 % | 24 % | 8 % |
| 2010 | 31 298 433 | 9 182 847 | 1 874 482 | 10 481 168 | 6 246 239 | 3 513 697 | 29 % | 6 % | 33 % | 20 % | 11 % |
| 2011 | 28 595 067 | 8 597 319 | 1 242 489 | 10 799 540 | 5 972 033 | 1 983 686 | 30 % | 4 % | 38 % | 21 % | 7 % |
| 2012 | 27 176 427 | 8 518 202 | 1 022 758 | 10 409 036 | 4 857 382 | 2 369 049 | 31 % | 4 % | 38 % | 18 % | 9 % |
| 2013 | 27 501 787 | 10 343 898 | 882 210 | 9 959 896 | 4 676 423 | 1 639 360 | 38 % | 3 % | 36 % | 17 % | 6 % |
| 2014 | 27 761 485 | 10 793 595 | 879 030 | 9 591 845 | 4 397 201 | 2 099 814 | 39 % | 3 % | 35 % | 16 % | 8 % |
| 2015 | 31 886 070 | 13 131 205 | 1 417 042 | 9 972 810 | 4 027 615 | 3 337 398 | 41 % | 4 % | 31 % | 13 % | 10 % |
| Evolution 2015/2014 | 14,86 % | 21,66 % | 61,21 % | 3,97 % | -8,41 % | 58,94 % | | | | | |
| Evolution 2014/2010 | -11,30 % | 17,54 % | -53,11 % | -8,48 % | -29,60 % | -40,24 % | | | | | |

Source : SADJAV, pour la mission. Nota bene : certaines associations en question peuvent être « multicartes » et notamment exercer des activités pré ou post sentencielles financées sur frais de justice ou des crédits de l'administration pénitentiaire.



Source : SADJAV, pour la mission. Nota bene : certaines associations en question peuvent être « multicartes » et notamment exercer des activités pré ou post sententielles financées sur frais de justice ou des crédits de l'administration pénitentiaire.

➤ **En conséquence, la situation financière de ces associations est fragile pour un peu moins de la moitié d'entre-elles**



Source : Ministère de la justice : SADJAV

Quelques associations ont été confrontées à de graves difficultés financières et ont dû se restructurer et licencier du personnel. L'étude réalisée par le SADJAV à la demande de la mission montre que les raisons en sont variables, souvent liées à un manque de réactivité des responsables de l'association face à des subventions en baisse ou inférieures à celles espérées. Les magistrats délégués à la vie associative et à l'accès aux droits (MDPAAD) dans chaque cour d'appel sont

chargés de les accompagner, soit en accordant une subvention exceptionnelle, soit en examinant avec elles des postes de dépense ou des activités¹⁹ à réduire.

Face à l'accroissement continu des besoins, l'augmentation de la subvention du ministère de la justice ne suffit pas à compenser la baisse ou la stagnation des subventions des autres ministères, de celles au titre de la politique de la ville²⁰ ou du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), de celle des collectivités territoriales et du poste « autres subventions, cotisations et dons ». Ce constat doit bien sûr être nuancé par cour d'appel et même par association.

Il est difficile de voir dans ces évolutions, parfois en sens inverse entre financeurs, des choix conscients. L'absence de concertation entre financeurs est sans doute une des causes de ces évolutions contrastées.

Le caractère erratique des subventions, même si des compensations entre elles ont parfois lieu, rend difficile une réelle programmation dans la durée des actions, de même que le financement d'emplois en contrats à durée indéterminée (CDI). A titre d'exemple, une association d'aide aux victimes rencontrée par la mission²¹ a connu les évolutions suivantes de ses ressources :

Tableau 2 : Evolution des ressources de l'association X de 2010 à 2016

| Origine de la subvention | 2010 | 2013 | 2016 |
|--------------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Conseil départemental | 55 000€ | 0 | 0 |
| Conseil régional | 53 000€ | 0 | 53 000€ |
| Métropole | 88 000€ | 0 | 22 000€ |
| Ministère justice | 110 000€ | 75 000€ | 162 000€ |
| Etat/FIPD | 50 000€ | 0 | 7 000€ |
| TOTAL | 356 000€ | 75 000€ | 252 000€ |

Source : Données transmises par l'association à la mission

► **Au-delà des montants de subvention, les délais de versement sont parfois très longs**

Les exemples examinés par la mission lors de ses déplacements montrent qu'il est fréquent qu'une demande de subvention, à l'Etat ou à une collectivité territoriale, effectuée en milieu d'une année n n'obtienne une réponse – souvent très sensiblement inférieure à la demande – seulement en début de l'année N+1 et des versements en seconde partie de l'année N+1. Or ces subventions servent à payer des charges récurrentes et des salaires. Certes, les procédures d'examen des dossiers peuvent être longues et les calendriers de décision sont liés à ceux du vote des budgets par les collectivités territoriales; en outre, il est souvent demandé un compte-rendu d'exécution de l'année N-1 pour une subvention au titre de l'année N, ce qui suppose la tenue de l'assemblée générale, en cours de 1^{er} semestre ; enfin le temps d'instruction sur cette base, puis le versement en acomptes et solde, contribuent à ce rallongement des délais. En régime de croisière, et à activité et financement stable, ce sont de fait les subventions au titre de l'année n qui financent les actions de l'année N+1. Ce système présente deux points de fragilité : d'une part, en cas d'accroissement inopiné de l'activité, seule l'attribution réactive d'une subvention exceptionnelle complémentaire rend le système

¹⁹ Par exemple, certaines associations tiennent des permanences multiples avec peu de visiteurs.

²⁰ Si globalement les crédits du FIPD augmentent, et notamment sur 2017 (102 M€ contre 69,4 M€ en 2016), les 2/3 sont désormais consacrés à la lutte contre la radicalisation et la sécurisation de sites sensibles, au détriment des crédits consacrés à la prévention de la délinquance et notamment à la prévention des violences intrafamiliales et de l'aide aux victimes.

²¹ Association Montjoye, basée à Nice (secteur service aide aux victimes).

viable ; d'autre part, il présente une absence de visibilité, faute d'engagement pluriannuel du financeur, sur le maintien ou non du même niveau de subvention.

➤ ***Ces difficultés n'ont pas, pour autant, empêché les associations de se développer et de se professionnaliser***

A la demande des pouvoirs publics, les associations d'aide aux victimes ont dû se professionnaliser et accroître leurs efforts de recrutement, tant pour avoir des agents mieux formés et spécialisés (juristes, psychologues, accueillants...) et en plus grand nombre, qu'au regard d'attentes nouvelles (meilleure prise en charge des femmes victimes de violence, par exemple).

Ainsi, il apparaît que ces associations ont accru leurs effectifs d'une centaine d'ETPT en 2016. Ces recrutements importants n'ont certes pu avoir lieu que parce que la santé financière de ces associations le permettait, mais ils sont une source de fragilisation supplémentaire au regard des incertitudes sur l'évolution des budgets des divers financeurs.

➤ ***Ces associations ont recours à de nombreux financeurs, pour des subventions parfois de très faibles montants***

Les associations nationales et *a fortiori*, les associations locales d'aide aux victimes relèvent d'une multitude de financeurs, du fait soit de la diversité de leurs activités, donnant lieu à des financements fléchés – du type de celles venant du FIPD pour les violences faites aux femmes et assistants sociaux en commissariat) – et à la multiplication des appels à projets centraux, soit de leur souhait d'équilibrer leur budget en sollicitant tous les financeurs potentiels.

Au-delà des grandes tendances nationales précédemment évoquées, chaque association est soumise à des décisions annuelles souvent imprévisibles quant au versement de subventions. Or pour des budgets déjà tendus, le retrait même partiel d'un financeur peut être une source considérable de fragilisation. La mission l'a vérifié au niveau des subventions des collectivités territoriales. Cette situation a encouragé les associations à diversifier au maximum le nombre de co-financeurs pour limiter les conséquences d'un désengagement mais cette approche provoque d'autres sources de fragilité.

Les quelques exemples suivants en sont l'illustration :

- Selon la synthèse du centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF) relative au financement des actions « violences »²² sont intervenus sur une ou deux de ces années le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), le ministère des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes, celui du travail, de l'intérieur, de la justice, de la ville, notamment (soit plus de 20 lignes budgétaires), les conseils régionaux, départementaux, les communes et intercommunalités (avec près de 30 lignes différentes), le mécénat, la caisse d'allocation familiale (CAF), la mutualité sociale agricole (MSA), la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), les emplois aidés, le fonds social européen (FSE), de la réserve parlementaire, des dons, des aides en nature ... Certes, chaque CDIFF ne bénéficie pas chaque année de toutes ces aides, mais certaines associations doivent *in fine* monter une vingtaine de dossiers ;
- Le ministère des affaires étrangères subventionne pour sa part trois associations²³ afin de disposer d'interlocuteurs réguliers en cas d'événements survenus à l'étranger. Ces subventions sont examinées par un comité de subventions *ad hoc* ;
- Le tableau de financement de l'association SAVIM²⁴ fait apparaître une quinzaine de financeurs publics, qui alimentent près de 40 lignes budgétaires²⁵ ;

²² Source : annexe financière des CIDFF 2014 /2015.

²³ Une association d'aide aux victimes : l'INAVEM ; et deux associations de victimes : l'AFVT et la FENVAC.

- Le conseil régional d’Ile-de-France, dans sa décision d’octobre 2016 d’affectation des subventions au titre de 2016 pour les associations d’aide aux victimes, a attribué un nombre non négligeable de faibles subventions comprises entre 1 500 € et 5 000 € (avec obligation en contrepartie de recruter un stagiaire pour environ deux mois). Les subventions des communes et intercommunalités portent souvent aussi sur des montants très faibles et ne visent qu’à indemniser quelques heures de permanences.

Face au risque de désengagement de financeurs, les associations ont tendance à chercher à en augmenter le nombre et à les diversifier. Cette approche présente des avantages apparents dont, à court terme, de mutualisation des risques. Elle présente l’inconvénient de multiplier aussi les dépenses à engager en contrepartie, de complexifier la gestion et finalement de multiplier les incertitudes.

➤ ***Les fédérations nationales d’aide aux victimes ou de victimes sont globalement en meilleure santé financière***

Ces associations ont une visibilité nationale leur permettant d’obtenir des aides en cas de difficulté ou d’accroissement de l’activité mais ont aussi une capacité plus grande à mutualiser leurs dépenses et recettes, tout en ayant un niveau de professionnalisation satisfaisant de leur gestion.

Entre 2015 et 2016, ces fédérations nationales ont connu un excédent qui a progressé globalement de 1,63 %, un fond de roulement de 35,42 %, une trésorerie nette de 25,58 % (voir en annexe le tableau détaillé de ces évolutions).

1.5.2 Des insatisfactions du côté des financeurs publics

Le niveau et l’effet de levier des subventions publiques aux associations d’aide aux victimes restent mal appréhendés par les financeurs publics, qui n’ont chacun qu’une vue parcellaire de la situation de l’association lorsqu’ils décident de l’attribution d’une subvention. L’éclatement du nombre de financeurs sur un grand nombre d’actions, avec des financements croisés, rend difficile une évaluation de l’usage de la subvention par chacun des financeurs.

➤ ***Des outils de suivi et d’évaluation existent mais sont trop peu utilisés***

L’Etat n’est pas en mesure d’objectiver les subventions attribuées, alors qu’il pourrait en avoir les moyens, les données demandées aux associations d’aide aux victimes ou de victimes étant en effet riches d’informations. Ainsi, le document CERFA n°12156-03 constituant le dossier de demande de subvention est commun à l’Etat et aux diverses collectivités territoriales. Il détaille notamment :

- l’activité de l’association ;
- le budget prévisionnel, avec un détail fin des subventions par origine ;
- une description de chaque action menée, des coûts complets et des ressources associés, permettant d’affecter les subventions à l’action correspondante si tel est le cas ;
- un compte rendu qualitatif et aussi financier des actions réalisées.

²⁴ Une association d’aide aux victimes, rencontrée par la mission et dont le tableau de financement est représentatif de la situation de beaucoup de ces associations. Cf. en annexe.

²⁵ Ces financements en tuyaux d’orgues traduisent la demande de plusieurs financeurs d’assurer une diversité d’actions à mener et de lieux pour les mener. Mais le croisement de ces objectifs nuit à une bonne vision d’ensemble. Ainsi, pour cette seule association, la « prévention des violences intra familiales en zone gendarmerie » y relève en 2016 du ministère de la justice (3 000 €), de la politique de la ville -FIPD (20 000 €), de Toulouse Métropole (8 975 €), du conseil départemental (2 000 €), du CLSPD -SICOVAL (2 500 €), du Droit des femmes et égalité (3 000 €). Sa « permanence au commissariat central » est cofinancée par le ministère de la justice (15 360 €), le FIPD (16 000 €), la ville de Toulouse (12 170 €). Les permanences dans certains quartiers de cette ville ou dans les diverses maisons de la justice et du droit y font aussi l’objet de plusieurs cofinancements. Sur ces 38 lignes budgétaires alimentées, 21 ne dépassent pas les 10 000 € de subvention.

➤ **Un rôle pivot accordé aux magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit**

Dans chaque Cour d'appel, un magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD) est chargé d'exploiter et valoriser ces données. Il est désigné²⁶ par une décision informelle des chefs de cour d'appel pour être l'interlocuteur naturel du secteur associatif relevant du champ de compétence du ministère de la justice.

Ces MDPAAD ont un rôle de veille sur le plan financier, d'accompagnement méthodologique pour les actions nouvelles et de synthèse de l'action menée au sein du ressort de la cour d'appel. Ils doivent animer et coordonner la politique des associations relevant notamment des subventions au titre de l'aide aux victimes et, à cette fin, assurent la liaison entre les présidents de ces associations et le SADJAV. Pour cela, ils doivent examiner les bilans budgétaires et d'activité des associations, procéder à une étude approfondie de leurs demandes de subvention, élaborer une synthèse de l'activité de chaque association en mettant en évidence des indicateurs de performance pour les bureaux (BAV)²⁷ et des indicateurs de suivi qualitatifs. Ces synthèses sont ensuite transmises au niveau ministériel pour analyse²⁸.

Le SADJAV a réuni l'ensemble des MDPAAD le 23 juin 2016 pour une journée d'étude. Le compte-rendu de cette journée fait apparaître une extrême hétérogénéité de l'action de ces MDPAAD :

- les MDPAAD consacrent en moyenne l'équivalent de 0,2 ETPT (0,14 en 2013) à cette fonction, avec de très grands écarts (de 0,02 à 0,8) ;
- L'examen des outils de suivi des associations par les divers MDPAAD montre une très grande inégalité dans la qualité du suivi des associations, au détriment de la recherche de la meilleure adéquation entre moyens octroyés et les objectifs fixés ainsi que de la capacité à évaluer *ex post* l'usage des subventions.

Il apparaît donc que l'Etat dispose des moyens techniques d'animer et d'évaluer les associations d'aide aux victimes, en optimisant les subventions de l'Etat, d'abord celles en provenance du ministère de la justice mais aussi celles d'autres ministères (FIPD, etc.). Au-delà, les MDPAAD disposent des outils pour tenter une coordination des divers financeurs publics dont ceux des collectivités territoriales.

Faute de temps et souvent de moyens, cet exercice est jugé non prioritaire et l'objectif « *d'améliorer la performance de l'action publique porté par le tissu associatif dans l'intérêt des victimes* »²⁹ n'est pas réellement atteint. C'est au demeurant pour cela que la lettre de mission inter-inspections demande « *des pistes de rationalisation (porte d'entrée unique pour les demandes de subvention, partage des données financières, etc.) au regard de l'utilisation qui est faite de ces financements et donc de l'utilité, l'efficacité, l'efficience et la cohérence des actions conduites par ces associations* » mais aussi « *la mise en place d'outils de pilotage, d'évaluation et de contrôles clarifiés* ».

➤ **Cette absence de suivi est préjudiciable au pilotage d'une politique publique**

Les principaux inconvénients suivants peuvent être relevés :

- absence de vue d'ensemble par les financeurs sur l'action des associations qu'ils financent, avant d'octroyer une subvention ;
- risque que les financeurs soient mal positionnés (des financeurs étant de fait obligés d'accroître leurs subventions pour compenser la baisse d'autres sans concertation) ;

²⁶ Circulaire du 13 juillet 1998.

²⁷ Installés dans les tribunaux de grande instance (TGI).

²⁸ Source : guide pratique pour les MDPAAD, source SADJAV, 2016

²⁹ Source : comité d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes, sous la présidence de M^{me} Méadel, séance du 17 novembre 2016.

- difficulté pour chaque financeur de vérifier l'adéquation entre les actions réalisées et les financements accordés, et d'évaluer l'activité des associations.

En définitive, la définition d'une nécessaire couverture qualitative et quantitative du territoire, en partenariat entre ces associations d'aide aux victimes et les pouvoirs publics, passe au contraire par une mise en cohérence préalable des financements publics mobilisables (cf. partie 3).

2 UN DISPOSITIF D'AIDES DIRECTES AUX VICTIMES DE TERRORISME RELATIVEMENT COMPLET, MAIS DONT LES PRINCIPES ET LA COORDINATION SONT A MIEUX DEFINIR

La mission a porté son attention sur les interventions non financières³⁰ qui pouvaient être mises en place en première intention. Elle a interrogé les organismes qui pouvaient être à même d'apporter aux victimes une aide directe ou immédiate, au-delà de l'urgence, afin d'en examiner la solidité et la cohérence. Des aides différentes sont mobilisées, dans leur nature comme dans leur montant, liées au type d'accident et à la situation individuelle des victimes.

Ce dispositif est adossé au droit commun des prestations notamment sociales, qui sont généralement accélérées.

2.1 Les dispositifs d'avances pour faire face aux besoins immédiats des victimes

Les organismes publics ou privés ont développé des systèmes d'avance qui permettent de faire face aux besoins immédiats des victimes, qu'il s'agisse de couvrir les frais d'obsèques, de déplacements des ayants-droits des victimes et d'assistance immédiate à certaines personnes impliquées. Ces avances sont mobilisables dans des conditions différentes selon la nature des événements. Ainsi, les victimes de terrorisme disposent d'un dispositif adossé sur le FGTI qui va couvrir les frais d'obsèques, tandis que l'ONAC va mobiliser à bref délai ses délégations départementales.

➤ *Les aides apportées par l'ONAC aux victimes du terrorisme*

Selon la direction de l'office, la mise en place des comités locaux de suivi des victimes du terrorisme doit permettre aux services départementaux de se rapprocher des associations de victimes. Le montant des aides individuelles sur l'ensemble des départements n'est pas très important : 30 000 € en 2016 (12 390 € en 2015). Il s'agit d'une aide subsidiaire à celle du FGTI. Le nombre de bénéficiaires des aides se situerait entre 500 et 1 000 personnes au total.

Un courrier est adressé à toutes les victimes ressortissantes de la compétence de l'office mais, selon les informations fournies à la mission, nombre des destinataires n'en tiennent pas compte, en raison notamment de la qualité apparente de l'expéditeur ("Les anciens combattants").

S'agissant des pupilles de la Nation, l'office a procédé en 2016 à 133 adoptions dont 93 sont des ayants droits de victimes d'attentats. Il y en avait eu trois, pour 2015 soit 6 % de l'ensemble des pupilles reconnus.

➤ *Les sociétés d'assurance et les mutuelles*

Les sociétés d'assurance et les mutuelles jouent un rôle déterminant dans le versement rapide de provisions. Si le secteur ne souhaite pas de définition trop contraignante de l'accident collectif qui

³⁰ Ces dernières relevant des indemnisations versées par les fonds de garantie.

serait un frein à la réactivité des assureurs, il fait valoir sa capacité à mettre en œuvre, dans des délais brefs, des réponses, indemnitaires ou matérielles, adaptées aux besoins des victimes.

Lors de son audition par la mission, la Fédération Française de l'Assurance (FFA) a insisté sur la pertinence de la procédure dite du « *règlement pour le compte de qui il appartiendra* » qui permet un partage de la gestion de l'indemnisation : un seul assureur est désigné pour régler aux victimes les provisions et il se retournera plus tard vers les autres assureurs une fois que les responsabilités auront été clairement identifiées.

Ce type de dispositif d'aide immédiate, fort de l'expérience de quelques dizaines d'événements collectifs de tout type et de toute nature, n'a cependant pas été formalisé. Il est un mélange de différentes actions telles que le versement à bref délai de provisions, l'organisation des processus d'expertises, ³¹ le développement de prestations de services dans le domaine de l'aide aux personnes (aides à domicile, transports, etc.).

Enfin, le secteur de l'assurance a complété ces mécanismes par un recours accru aux solutions dites « assistancielles » qui figurent dans un grand nombre de contrats d'assurance de responsabilité civile. Une réflexion est en cours sur une évolution des assurances de responsabilité individuelle qui pourrait conduire les adhérents de la FFA à revoir leurs offres de services par un développement accru des prestations en nature (aides à domicile, accompagnements psychologiques, etc.), piste suivie déjà par certains d'entre eux.

► **Les dispositifs d'avance dans les accidents collectifs de transport**

Ces dispositifs d'avances varient selon les secteurs. La prise en charge de l'aide immédiate des victimes d'accidents dans les transports aériens ou de leurs ayants droit est encadrée par des conventions et règlements internationaux applicables à l'aviation civile³². S'y ajoute une réglementation propre à l'Union européenne, obligeant à la mise en place à l'échelon national d'un plan d'urgence en cas d'accident d'aviation civile³³. Un tel plan doit couvrir également l'assistance aux victimes de l'aviation civile et de leurs familles³⁴.

³¹ Prévue par l'article L112-1 du code des assurances qui stipule (al.2 et 3) : « L'assurance peut aussi être contractée pour le compte de qui il appartiendra. La clause vaut, tant comme assurance au profit du souscripteur du contrat que comme stipulation pour autrui au profit du bénéficiaire connu ou éventuel de ladite clause.

Le souscripteur d'une assurance contractée pour le compte de qui il appartiendra est seul tenu au paiement de la prime envers l'assureur ; les exceptions que l'assureur pourrait lui opposer sont également opposables au bénéficiaire du contrat, quel qu'il soit.

³² Dès 1998, l'assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté une résolution stipulant que l'Etat du lieu d'occurrence doit répondre aux besoins les plus critiques des personnes victimes d'un accident d'aviation civile et que l'exploitant de l'aéronef est le mieux placé pour prêter assistance immédiatement après l'accident. Au cours de la décennie 2000, différents textes émanant de cette organisation sont venus apporter des orientations sur le type d'assistance qui peut être apporté et sur les moyens disponibles pour fournir cette aide. Actuellement ces orientations sont formalisées dans un manuel sur l'assistance aux victimes d'accidents d'aviation et leurs proches.

³³ Règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile, *et notamment l'article 21 sur l'assistance aux victimes d'accidents aériens et à leurs proches.*

³⁴ La compagnie Air France, à la suite de l'accident du vol Rio-Paris est allée au-delà. La prise en charge des premières dépenses (déplacement, hébergement, restauration) s'est effectuée selon le dispositif prévu par la convention de Montréal (Droits de tirages spéciaux -DTS). S'y est ajoutée la désignation d'un ambassadeur chargé de gérer les questions d'état civil, en raison de problèmes spécifiques sur ce vol (30 nationalités présentes à bord) notamment la déclaration de décès - (AF établit une déclaration de présence à bord).

Dans la semaine qui suit l'accident, est activé un réseau de correspondant locaux qui sont suivis par la cellule de crise. En France les contacts se font directement avec la direction juridique d'Air France (notamment la relation avec les assureurs) qui a un mandat exclusif de discussion des aspects indemnitaires.

La cellule créée pour gérer les suites du vol Rio-Paris a mis en place un bulletin d'information, un site internet dédié aux familles en quatre langues, accessible par un mot de passe (toujours actif). Elle a suscité la création d'associations de victimes pour avoir des interlocuteurs : France, Brésil, Allemagne, Italie. A l'étranger elles sont en contact avec le

Ce dispositif a inspiré, sur une base purement volontaire, la prise en charge des victimes d'accidents ferroviaires par la SNCF à la suite de l'accident de Brétigny-sur-Orge. En première intention, une phase dite « Urgence accident », d'une durée de 48 heures, permet aux proches d'avoir un contact rapide avec des parties prenantes à la gestion de crise. L'entreprise s'est heurtée à des difficultés pour apporter une information sur l'identité des victimes. Il a été fait appel à des volontaires de l'entreprise pour devenir des opérateurs téléphoniques, pour recueillir les bagages, accueillir les personnes, etc. En parallèle, un pôle de soutien psychologique a été mobilisé. Il était présent dès les premières heures. Il comprenait des psychologues salariés de la SNCF, formés à ce type de prise en charge. Très rapidement, il a été fait appel à l'INAVEM qui dispose des expertises que la SNCF n'a pas, notamment par les relais avec leurs associations sur place. Depuis lors, toutes ces procédures ont été formalisées dans des manuels détaillés, comportant la définition des missions dévolues à chaque intervenant.

Du côté de la RATP, le dispositif d'accompagnement et de suivi mis en place de longue date (1998) est très structuré. L'entreprise dispose au sein de sa direction générale d'une délégation aux victimes qui travaille en relation étroite avec la direction des affaires juridiques pour la prise en charge du volet indemnitaire si la responsabilité de la RATP est en cause. La stratégie vise à développer rapidement un visage empathique de l'entreprise. Pour sa mise en œuvre, un contrat a été signé avec un « assistant », Europ' Assistance. En outre, une convention partenariale a été signée avec la FENVAC depuis trois ans. La RATP a signé une convention avec le centre d'information de la préfecture de police qui autorise une liaison avec le logiciel Sinus³⁵.

Au total, sous l'égide du secrétaire général à l'aide aux victimes, il conviendrait de réunir les entreprises concernées par les risques d'accidents collectifs pour généraliser leurs bonnes pratiques, prenant en compte les spécificités de situations différentes, et échanger sur les difficultés rencontrées.

2.2 Un recours aux prestations de droit commun, en général accéléré pour les victimes d'attentats

Les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH) apportent aux victimes des aides et accompagnements dans le cadre du droit commun.

► *Les CAF ont accéléré les processus d'examen des dossiers des victimes d'attentats terroristes*

Les CAF développent des offres de services de droit commun auprès des familles touchées par le décès d'un enfant et/ou d'un conjoint-parent. Elles peuvent aussi apporter une aide à domicile aux familles touchées par le décès ou la maladie d'un parent³⁶. Ces offres de services s'adressent à l'ensemble des familles, dès lors qu'elles remplissent les conditions définies par la réglementation pour bénéficier de tels aides et accompagnements, en lien avec des problématiques précises (parentalité, insertion sociale et professionnelle, logement). Elles ne s'adressent pas particulièrement aux personnes victimes.

La caisse nationale n'a pas estimé nécessaire de constituer une offre de services fléchée en direction des victimes, quel que soit le fait générateur. A la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015, 25 CAF ont apporté des aides et accompagnements à des personnes victimes (personnes ayant un

correspondant local (une trentaine dans le monde). La cellule s'occupe encore de la création de stèles, de l'organisation des cérémonies (avec financement et prise en charge du transport voire de l'hébergement).

³⁵ Système d'information numérique standardisé, destiné au décompte des victimes.

³⁶ Voir en annexe les offres de services détaillées.

membre de sa famille décédé : enfants, parents, tiers recueillant). Chaque organisme a été destinataire de la liste unique des victimes (LUV) et a adressé au comité de suivi la liste des familles ayant bénéficié de ses interventions. Les CAF sont proactives : dès réception de la LUV, elles contactent les familles en leur adressant un courrier pour se mettre à leur disposition, afin dans un premier temps d'évaluer leurs besoins et de déterminer les aides et accompagnements dont elles peuvent bénéficier. Elles ont reçu pour instruction de leur caisse nationale de traiter en priorité les situations des personnes victimes d'attentat. Dans chaque CAF, un référent est désigné pour suivre ces situations. La caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ne joue pas, en règle générale, un grand rôle en la matière, au-delà des prestations légales.

Les caisses travaillent avec des associations qui accompagnent les familles sur la question du deuil, avec des associations d'aide à domicile ou avec celles dont les activités créent du lien social. Le cas échéant, les personnes victimes peuvent être bénéficiaires d'aides financières individuelles mais, s'agissant des victimes d'attentats, les CAF ont peu mobilisé d'aides financières, notamment parce que le FGTI a pris en charge les frais d'obsèques.

La CNAF regrette le manque, d'une part de chef de file coordinateur entre les acteurs au niveau local, et d'autre part d'un fichier de coordination de l'intervention sociale, à l'exception de Paris, qui en tient un sous l'égide du conseil départemental. Un tel dispositif mériterait d'être réétudié car il permettrait de connaître les aides diverses dont bénéficie une personne.

➤ ***Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont traité plus rapidement les demandes faites à la suite d'attentats terroristes***

Comme pour les CAF, les MDPH apportent des aides aux personnes victimes dans le cadre du droit commun : allocation adulte handicapé (AAH), reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), prestation compensatrice du handicap (PCH), autorisation de stationnement. Il n'y a donc pas d'aide ou d'accompagnement orienté spécifiquement sur les victimes. Cependant, la MDPH, comme la CAF, a la possibilité de mettre en œuvre une procédure d'examen rapide des situations de victimes. Cela relève d'une décision de gestion interne, qui n'est pas soumise à la validation de la commission exécutive. Cela a été le cas à la MDPH de Paris à la suite des attentats survenus le 13 novembre 2015. Cette procédure de traitement accéléré a concerné 22 personnes.

➤ ***L'accès aux soins est facilité par des prises en charge à 100 % des victimes d'actes de terrorisme***

Les personnes victimes d'un attentat, inscrites sur la LUV, bénéficient d'une prise en charge à 100 % pour les soins nécessaires. Les CPAM ont des instructions pour faire diligence afin que ces dispositions soient mises en œuvre. Après l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, la constitution de la LUV n'a pas pris en compte des personnes présentes sur les lieux, choquées mais non blessées. Il s'est révélé que des besoins de psychothérapie existaient pour certaines d'entre elles.

La ministre en charge de la santé a décidé que puissent être prises en charge, sur prescription médicale, à hauteur de 50€ par séance, dix séances de psychothérapie pour ces personnes non inscrites sur la LUV à Nice³⁷.

➤ ***Des améliorations sont possibles pour faciliter encore l'obtention des aides nécessaires***

Face à l'urgence, des dispositions ont été prises spontanément par les organismes de protection sociale et les MDPH pour traiter plus rapidement les situations des personnes victimes d'attentat, afin qu'elles bénéficient des aides légales existantes, dans le respect du droit commun. Il

³⁷ Instruction ministérielle en date du 16 septembre 2016. « En cas de séances chez un psychologue, cette prise en charge sera financée sur les crédits d'action sanitaire et sociale. En cas de consultations chez un psychiatre, ces crédits interviendront déduction faite de la prise en charge de l'assurance maladie obligatoire ».

conviendrait de s'assurer que de telles procédures accélérées, adaptées à la situation des victimes, sont bien prévues sur la totalité du territoire national. A cet égard, une instruction ministérielle donnée aux caisses des organismes de sécurité sociale et aux MDPH serait utile.

Quant à la prise en charge des soins psychothérapeutiques pour les personnes choquées et non inscrites sur la LUV, il pourrait être envisagé une prise en charge à 100 % dans le cadre du risque, sur prescription médicale, les coûts étant somme toute assez faibles³⁸, et le risque d'abus de ce type de traitements étant plutôt limité.

2.3 Les principes d'indemnisation reposent sur des procédures hétérogènes d'expertise

Concernant les attentats, la mission n'a pas jugé nécessaire de revenir dans le présent rapport sur ce sujet, qui a fait l'objet de développements précis dans un précédent rapport des inspections remis au gouvernement en 2016, relatif au FGTL.

Toutefois, pour clarifier quelques données utiles, le tableau figurant en annexe résume les délais de versement des indemnisations selon les différents fonds.

Concernant les accidents collectifs, la FFA, regroupant 95 % des acteurs du secteur, joue un rôle de facilitateur dans les procédures d'indemnisation. Ainsi, lorsqu'il y a une convention d'indemnisation, elle est presque toujours signataire en remplissant un rôle d'intermédiation dans le contenu de la convention : barème, montants d'indemnisation, expertises médicales.

La mission a toutefois estimé nécessaire de relever la grande hétérogénéité des processus d'expertise. Ainsi, les MDPH disposent de leur propre dispositif d'expertise qui peut éventuellement venir en sus de celles demandées par le FGTL. Les compagnies d'assurance, de leur côté, peuvent également mobiliser leurs propres mécanismes. Les procédures d'examen des demandes d'aide devraient pouvoir s'appuyer sur une expertise unique répondant aux besoins de tous les organismes susceptibles de lui apporter une aide ou une indemnité. S'agissant des victimes de terrorisme, la mission a relevé que le président du tribunal de grande instance de Paris était particulièrement ouvert à la possibilité d'accroître les capacités des juges des référés de cette juridiction. Elle partage cette approche, cette pluralité d'expertise étant peu compréhensible par les victimes et source potentielle de traumatisme.

Recommandation n°1 : Rédiger une instruction nationale ministérielle déterminant les modalités du suivi et de l'accélération des procédures d'aide dans les CAF, les CPAM, les MDPH, et engager les travaux permettant d'aboutir à une expertise unique

2.4 La mise en place de coordonnateurs de l'aide aux victimes apparaît comme une innovation intéressante, méritant d'être étendue, voire systématisée, dans les cas d'un nombre élevé de victimes

Dans la phase d'urgence et d'accompagnement, il est créé une cellule interministérielle de crise³⁹ qui peut être activée en tant que de besoin par le Premier ministre ou un ministre, en fonction de l'événement.

³⁸ Entre le 13 novembre 2015 et le 1^{er} août 2016, selon des chiffres transmis par la CNAMTS à la mission, 311 patients ont bénéficié de soins psychiatriques en secteur libéral, avec un montant total remboursé de 92 997€, soit un montant remboursé moyen par patient de 299€.

³⁹ Circulaire 5567/SG du 2 janvier 2012.

Lors d'un accident survenant sur le territoire national, les acteurs de la sécurité civile sont mobilisés sous l'autorité du préfet, compétent pour le déclenchement et la coordination des opérations de secours. Il met en place le centre opérationnel départemental⁴⁰ (COD) et, en tant que de besoin, une cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP) et une cellule d'accueil et d'information des familles.

L'assistance aux victimes et aux familles est apportée, selon les processus définis dans le cadre du mode d'action « soutien aux populations » des plans ORSEC, ayant fait l'objet d'un guide méthodologique en septembre 2009⁴¹.

Ce dispositif est cependant apparu insuffisant pour faire face aux situations des victimes en grand nombre. Dans la situation post événementielle de plusieurs accidents de transport, le ministre en charge des transports a demandé au Premier ministre de désigner un coordonnateur national chargé de l'assistance aux victimes. Sans base légale précise, sa mission est de s'assurer que les organismes contribuant à la fourniture d'assistance aux victimes et à leurs proches disposent des ressources effectives pour mener à bien leurs missions et pour veiller à ce qu'ils agissent de concert pour que l'assistance apportée soit la plus efficace possible.

Un rapport du CGEDD a établi un retour d'expériences à partir de deux accidents aériens⁴² et de deux accidents ferroviaires⁴³, soit au total quatre missions de coordination de l'assistance aux victimes⁴⁴. La mission a également rencontré le coordonnateur désigné à la suite de l'accident de Brétigny. Les principaux enseignements tirés dans le rapport du CGEDD précité sont les suivants :

- l'identification des dépouilles mortelles est un sujet d'une grande sensibilité. Les conditions de la restitution des corps aux familles doivent être appréhendées avec beaucoup de délicatesse ;
- il est nécessaire de pouvoir disposer de moyens dédiés pour communiquer avec les familles (sites internet / bulletins d'information) ;
- la stratégie de communication est importante, notamment pour veiller à apporter certaines informations sensibles en priorité aux familles avant qu'elles ne soient communiquées par les médias.

L'incarnation d'un interlocuteur, en capacité de répondre aux questions, aux doutes, aux inquiétudes des victimes est la pierre angulaire de l'efficacité du coordonnateur. Les familles ont besoin de clarté sur les circonstances des accidents et l'indemnisation n'éteint pas ce souci de savoir la vérité.

Le coordonnateur national a besoin d'une relation permanente avec l'opérateur pour préciser sa mission. Il apporte un soutien aux victimes dans la durée. Il doit disposer d'une structure dédiée lui permettant la coordination de l'ensemble des acteurs. Enfin, il doit pouvoir s'assurer de la mise en œuvre du processus d'indemnisation et de pouvoir exercer un certain contrôle.

Sur le moyen terme, le coordonnateur doit faire face à la gestion du temps des victimes et au développement de syndromes post-traumatiques, dont la prise en charge n'est pas assurée de manière suffisamment fluide, et la difficulté du suivi médical des victimes et de leur accès aux soins psychologiques et médicaux.

⁴⁰ Ou équivalent pour les événements intervenant en mer.

⁴¹ Au-delà du guide « Soutien des populations » des plans Orsec, le ministère de la justice – qui dispose d'un service spécialisé le SADJAV, a mis en place un dispositif spécifique de prise en charge d'accidents collectifs, sous forme d'un guide méthodologique « La prise en charge des victimes d'accidents collectifs » rédigé en 2003 et en cours d'application.

⁴² VOL AF 447 RIO/PARIS ; VOL AH 5017 OUAGADOUGOU/ALGER.

⁴³ Les accidents ferroviaires de BRÉTIGNY et du TRAIN DES PIGNES en région PACA.

⁴⁴ « Retour d'expérience des missions de coordination pour l'assistance aux victimes d'accident dans les domaines couverts par le MEDDE⁴⁴ » - Avril 2015.

Il est ainsi apparu à la mission que la désignation d'un coordonnateur, dans les accidents ou événements majeurs, pouvait présenter une certaine utilité⁴⁵. Plusieurs conditions sont cependant nécessaires, la première étant de lui donner un mandat fort qui ne découle pas de sa connaissance technique mais de sa légitimité et donc de la lettre de mission qui lui est confiée par l'autorité politique.

Recommandation n°2 : Envisager, pour les événements entraînant un nombre élevé de victimes, la désignation à titre temporaire par le Premier ministre d' « un coordonnateur de l'assistance aux victimes », doté de moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission

3 UNE MEILLEURE REGULATION DE L'OFFRE DE SERVICE AFIN D'AMELIORER L'ACCOMPAGNEMENT ET RENFORCER LES AIDES

La politique d'aide aux victimes vise à fournir des droits et une protection particulière à une population vulnérable. A ce titre, elle sert la collectivité toute entière et, en ce sens, elle constitue une action d'intérêt général.

C'est sur ce principe que les associations d'aide aux victimes sont chargées d'une mission de service public. Cette situation implique pour l'Etat un contrôle de l'exécution de cette mission, notamment pour vérifier que ces associations d'aide aux victimes répondent aux attentes de l'Etat (principe d'égalité des usagers, principe de continuité notamment territoriale, principe d'adaptabilité).

La mission a pu constater la fragilité de certaines associations sur le plan financier⁴⁶, qui obère leurs capacités à remplir pleinement leur mission de service public. Elle a également relevé la multiplicité des sources de financement (cf. parties 1.4 et 1.5.). En outre, certaines zones du territoire souffrent d'un maillage associatif disparate, qui peut remettre en cause la possibilité pour une victime de trouver un accompagnement répondant à des exigences d'accès et de qualité minimum.

Ces constats doivent conduire la puissance publique à mieux piloter et coordonner ce secteur associatif, afin de conforter la qualité des prestations offertes. Plusieurs instruments de régulation de l'offre de service peuvent être mis en œuvre, qu'il s'agisse de la procédure d'agrément, de la mise en place de conventions d'objectifs pluriannuelles ou de la construction de schémas territoriaux de l'aide aux victimes.

Les propositions de la mission pour renforcer la qualité des accompagnements font système : aucune d'entre elles, prise isolément, ne sera suffisante pour améliorer significativement la qualité des accompagnements assurés par les associations exerçant cette mission de service public. Ces instruments de pilotage doivent donc permettre aux associations d'aide aux victimes de mieux mutualiser leurs ressources, de renforcer leurs partenariats, d'harmoniser leur maillage territorial, d'améliorer leur qualité d'accompagnement et de mieux inscrire leur action dans le cadre d'une démarche stratégique et coordonnée avec l'Etat et les collectivités territoriales.

La mission, consciente de la fragilité structurelle d'un certain nombre d'associations d'aide aux victimes, préconise un dispositif de régulation simple et souple, tant dans le contenu que dans le temps, de l'offre associative, piloté par l'Etat, en distinguant le niveau national du niveau local.

⁴⁵ La complexité des relations avec les autorités judiciaires a été à ce titre relevée, par exemple dans la délivrance des demandes de certificats post mortem ou d'attestation de décès sont restées sans réponses. L'incompréhension par les victimes du processus judiciaire est relevée, même si des améliorations peuvent être constatées, les victimes comprenant mal que le secret de l'enquête leur soit opposable.

⁴⁶ Cf. supra §1.5.

3.1 Les outils à instituer pour une meilleure qualité des accompagnements

3.1.1 La mise en place d'un agrément pour les associations d'aide aux victimes

➤ ***Un agrément pour les activités des associations d'aide aux victimes permettrait de garantir la qualité du service rendu***

L'agrément, acte unilatéral de l'autorité publique, reconnaît à l'association la faculté d'exercer une activité particulière. Il offre une garantie de la qualité de l'activité poursuivie par l'association et constitue un gage de fiabilité et de transparence dans l'organisation et le fonctionnement de l'association.

L'utilisation de cet acte unilatéral émanant de la puissance publique est assez courante dans le domaine associatif puisque de nombreuses structures et/ou activités en font l'objet (éducation populaire, associations de consommateurs, de services à la personne, de premiers secours, etc.).

Par cette décision administrative, l'autorité publique peut poursuivre plusieurs objectifs :

- garantir que l'association est un interlocuteur fiable dans ses relations avec l'administration ;
- garantir également sa fiabilité et la qualité de service dans ses relations avec les citoyens qui font appels à elle ;
- autoriser l'association à œuvrer pour la défense des droits y compris en engageant des procédures contentieuses.

On peut distinguer deux types d'agrément :

- un agrément de la structure toute entière, sur la base d'un tronc commun d'activité réunissant trois conditions⁴⁷ : répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique et respecter des règles de nature à garantir la transparence financière⁴⁸ ;
- un agrément de l'activité, souvent complémentaire.

➤ ***Cet agrément pourrait être attribué pour une durée de cinq ans sur une base déclarative***

Concernant cet agrément spécifique, la mission préconise la mise en place de critères particuliers liés aux impératifs de l'activité d'aide aux victimes.

Sur la base d'un cahier des charges, l'association, pour obtenir cet agrément, devrait garantir notamment les éléments suivants :

- une activité effective dans l'aide individuelle et globale aux victimes (accueil et écoute, information sur les droits, soutien psychologique et accompagnement socio-administratif, démarche active de prise de contact avec les victimes) ;

⁴⁷ Afin de simplifier le processus d'agrément souhaitée par les associations, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives a inséré un tronc commun d'agrément à l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifié par l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 (art. 3).

⁴⁸ La première condition suppose notamment que l'association ne se borne pas à défendre l'unique intérêt de ses membres, ne leur procure pas un avantage exorbitant et qu'elle poursuive une activité désintéressée. La deuxième condition implique que l'association réunisse régulièrement ses instances (bureau, conseil d'administration, assemblée générale), précise clairement dans les statuts et le règlement intérieur les modalités de déroulement des différents votes, etc. La troisième condition nécessite que les comptes doivent être accessibles à tous les membres et que la pérennité de l'association ne dépende pas que d'un financeur.

- des personnels qualifiés pour remplir sa mission (juriste, psychologue, travailleurs sociaux, traducteurs pour certaines associations spécialisées auprès d'un public étranger, autres) ;
- une capacité à disposer de lieux d'accueil des victimes dans des conditions préservant leur intimité et la confidentialité des échanges ;
- une capacité à former son personnel ;
- une capacité à travailler en réseau avec d'autres partenaires, notamment associatifs.

Cette liste n'est ni exhaustive, ni cumulative. Il conviendra que l'autorité administrative en charge de délivrer l'agrément travaille en synergie avec le secteur associatif afin de l'affiner.

Il convient d'ajouter qu'en ce qui concerne l'agrément spécifique « aide aux victimes » les associations ou leurs groupements qui en feront la demande ne pourront pas avoir pour objet statutaire de se porter partie civile en lieu et place de la victime, dans la mesure où elles ont uniquement vocation à assurer une aide et un accompagnement individualisés dans le cadre d'une mission de service public.

➤ ***Confier au SADJAV la mission de délivrance d'un agrément national dont la création doit passer par le législateur***

La mission privilégie la mise en place d'un agrément souple et contrôlé dans le temps, en regard de la fragilité structurelle de ce réseau associatif. Le SADJAV, qui a la connaissance la plus approfondie et l'expertise de ce secteur, serait chargé de délivrer un agrément au niveau national, selon une procédure déclarative, dès lors que toutes les conditions précédemment énoncées sont réunies et les statuts de l'association mis en conformité. Cette procédure permettrait à l'administration de développer une stratégie nationale d'action avec le secteur associatif (environ 160 associations aujourd'hui) et de construire un véritable dialogue de gestion.

Le principe même de l'agrément ne peut être institué que par la loi.

Recommandation n°3 : Instaurer par voie législative un agrément pour les associations d'aide aux victimes, dont le statut devra prévoir notamment qu'elles ne pourront pas se constituer partie civile. Cet agrément sera délivré pour une durée de cinq ans par le SADJAV, de façon progressive au niveau national, selon une procédure déclarative assurant le respect des conditions réglementaires

3.1.2 Se doter d'un référentiel national de bonnes pratiques dans l'accompagnement des victimes

Le parcours suivi par une victime lui permettant d'obtenir les aides nécessaires comprend en général les mêmes étapes : prise en charge dans l'urgence, accueil, information, soutien psychologique, premières aides (logement, aide financière...), parcours judiciaire (dépôt de plainte, accès aux droits...), soins, insertion, indemnisation, reconnaissance en tant que victime. En l'absence de référentiels sur les bonnes pratiques, la mission a constaté une grande hétérogénéité dans les pratiques des associations d'aide aux victimes, avec des effets diversement efficaces.

Un référentiel de bonnes pratiques, recensant les différentes phases de l'aide apportée à des victimes, quelles qu'elles soient, recommandant à chaque fois la démarche à suivre la plus efficace pour aider et accompagner les victimes, serait utile pour améliorer globalement la qualité du service rendu.

Ce référentiel de bonnes pratiques devrait être élaboré au niveau ministériel, en concertation avec tous les acteurs concernés par l'aide aux victimes, associations et organismes, professionnels, afin de dégager des positions les plus consensuelles possibles, fondées sur les expériences de chacun.

Recommandation n°4 : Se doter d'un référentiel national de bonnes pratiques en matière d'aide aux victimes, portant sur chaque phase du processus d'accompagnement, en concertation avec tous les acteurs concernés

3.1.3 Organiser l'offre d'accompagnement des victimes sur la base d'un schéma territorial

Les victimes doivent avoir un accès facile au dispositif d'aide qui leur est proposé, trouver un accompagnement adapté à leurs besoins, bénéficier d'orientations pertinentes pour obtenir la satisfaction de leurs droits dans les meilleures conditions. Poursuivre de tels objectifs exige d'identifier les besoins d'aide, parfois spécifiques pour les personnes les plus vulnérables, d'apprécier les moyens et organisations nécessaires sur les territoires, de définir les pratiques et procédures les plus efficaces, d'évaluer les résultats obtenus, d'organiser les modalités de financement commun.

Sans cadre stratégique qui, à partir d'une analyse des faiblesses du dispositif d'aide, fixe des priorités à l'action publique, détermine les mesures à prendre pour utiliser de façon optimale les ressources disponibles et répondre avec efficacité aux besoins des victimes, le risque est élevé que les interventions d'un grand nombre d'acteurs (décideurs-financeurs, institutions et organismes, offreurs de services d'accompagnement) se développent de façon brouillonne, inégale selon les territoires, et segmentée selon les types de victimes ou les financeurs quand des complémentarités sont indispensables.

Aujourd'hui, l'organisation de l'aide aux victimes ne fait pas l'objet d'un cadre stratégique qui lui soit propre : les orientations la concernant sont incluses dans des plans nationaux et départementaux, qui traitent de la prévention de la délinquance et font de l'aide aux victimes un volet particulier.

Deux départements – Paris et le Val-de-Marne – ont estimé nécessaire d'adopter une démarche stratégique spécifique et ont élaboré un schéma départemental d'aide aux victimes. Certains cours d'appel ont défini des objectifs et des principes directeurs de leur action. Sans se livrer à une analyse exhaustive et détaillée de ces documents stratégiques (associant en général l'aide aux victimes à la prévention de la délinquance, ou exceptionnellement centrés sur la seule question de l'aide aux victimes), l'examen de ces exercices de planification permet de faire plusieurs observations sur leur périmètre et sur les questions de méthode qu'ils posent :

➤ ***Un plan stratégique spécifique à l'aide aux victimes mérite d'être défini localement***

L'aide aux victimes commence bien sûr par les mesures à prendre dans le champ de la prévention. La stratégie de prévention de la délinquance ne saurait être envisagée sans articulations avec une stratégie d'aide aux victimes. Pour autant, les objectifs et les moyens de l'action publique au service de ces deux priorités sont différents et justifient des analyses stratégiques distinctes, tant au niveau national que local.

Par ailleurs, la problématique particulière des victimes d'attentats, et plus largement des accidents collectifs et catastrophes naturelles, n'est pas toujours prise en compte par les plans de prévention de la délinquance qui ne traitent que des victimes d'autres infractions pénales.

➤ ***Le territoire d'organisation de l'aide aux victimes devrait être, en principe, le département***

Les schémas territoriaux d'aide aux victimes devraient être conçus au niveau d'un département, et par exception en interdépartemental.

Il conviendrait de confier au préfet de région, associé aux chefs de cour, en concertation avec les partenaires concernés, la mission d'identifier dans leurs régions ou ressorts les territoires les plus adaptés pour élaborer des schémas territoriaux d'aide aux victimes relevant, quant à eux, de la compétence du préfet de département.

Les associations d'aide aux victimes travaillent avec des partenaires institutionnels dont le territoire de compétence n'est pas toujours le département (cour d'appel, CPAM, CAF, conseil régional, ARS...).

Par ailleurs, elles sont souvent trop petites pour faire face aux besoins d'accompagnement d'un nombre élevé de victimes. Aussi, il peut être utile de formaliser des relations d'entraide avec des associations implantées dans des départements voisins.

Enfin, pour mieux répondre aux besoins spécifiques de personnes particulièrement vulnérables, il peut être souhaitable d'obtenir le concours d'associations plus spécialisées mais éloignées géographiquement.

➤ ***Ce schéma territorial d'aide aux victimes est à élaborer selon un cadre méthodologique défini au niveau national, mais signé par les décideurs financeurs locaux***

Un schéma stratégique fixe la politique retenue par l'autorité publique compétente sur le sujet traité et les mesures qu'elle entend prendre en conséquence. Dans le domaine de l'aide aux victimes, plusieurs autorités publiques sont compétentes au niveau local, parce qu'il s'agit là de mettre en œuvre des dispositions relevant de plusieurs domaines de responsabilité : juridique, social, sanitaire.

Ce schéma stratégique doit être élaboré dans un cadre méthodologique piloté par ces différentes autorités publiques associées, et arrêté *in fine* par elles. Les associations d'aide aux victimes et, plus généralement, tous les intervenants impliqués dans l'aide aux victimes⁴⁹, sont à associer très étroitement au diagnostic des forces et faiblesses du dispositif d'aide existant, à la définition des objectifs à poursuivre et des mesures à prendre. Elles ne sauraient en revanche être les signataires du schéma final qui doit contenir les seuls engagements des décideurs-financeurs publics. En effet, par exemple, en signant un schéma aux côtés des décideurs-financeurs qui la subventionnent, une association participerait à la définition des principes de son financement et bénéficierait de leur application. Ce serait là une contradiction.

Au niveau de la mise en œuvre, un tel schéma doit pouvoir être décliné sous forme de programmes d'actions, formalisant les engagements réciproques des décideurs-financeurs et des associations.

Les modalités d'élaboration d'un schéma territorial d'aide aux victimes et le processus de concertation nécessaire pour l'appliquer devraient faire l'objet d'un cadre méthodologique défini au niveau national, avec le concours de représentants des acteurs locaux de l'aide aux victimes.

Un tel cadre méthodologique simplifierait le travail des acteurs locaux qui n'auraient pas à concevoir dans tous les territoires les principes de cet exercice de planification et la façon de le conduire. Par ailleurs, il pourrait prévoir un cadre d'évaluation de la qualité des accompagnements de victimes et de l'efficacité de l'aide qui leur est apportée, afin de suivre de façon consolidée les progrès réalisés sur l'ensemble du territoire national.

Un schéma territorial d'aide aux victimes, quelles que soient les victimes, devrait porter sur plusieurs thématiques : l'organisation territoriale (implantation et activité des points de contacts sur le territoire de manière à faciliter l'accès...) ; le fonctionnement (conditions d'entre-aide et de complémentarités entre les associations...) ; le financement des dispositifs (appels à projets

⁴⁹ Associations de victimes, institutions et organismes appliquant des mesures de soutien et d'aide.

communs, procédure de financement unifié...); les pratiques des professionnels (développement des formations); les dispositions à prendre par les associations pour être en situation de faire face à des événements exceptionnels (définition par anticipation des relations avec le barreau, d'autres professionnels concernés afin de mobiliser en urgence les moyens d'intervention nécessaires....).

Recommandation n°5 : Etablir des schémas territoriaux d'aide aux victimes signés par les décideurs financeurs locaux

3.1.4 Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) afin de donner de la visibilité budgétaire aux associations d'aide aux victimes

La Charte des engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales signée le 14 février 2014 dans laquelle les signataires s'engagent « *dans une démarche partenariale visant à mieux reconnaître la vie associative dans notre pays et à intensifier leur coopération au service de l'intérêt général* » a précisé les relations entre les associations, les pouvoirs publics et les collectivités territoriales. En outre, la loi a défini pour la première fois les caractéristiques de la subvention au regard du droit de l'union européenne⁵⁰.

Ainsi, l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a inséré un article 9-1 dans la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui définit les subventions⁵¹. Le dispositif est complété par la circulaire interministérielle signée par le Premier ministre, en date du 29 septembre 2015, intitulée « *nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations* »⁵². Cette définition ne conditionne pas l'attribution d'une subvention à l'établissement d'une convention d'objectifs et de moyens.

Toutefois, les subventions dont le montant annuel en numéraire dépasse la somme de 23 000 euros prévue par le décret n°2001-495 du 6 juin 2001, donnent lieu de manière obligatoire à la conclusion d'une convention précisant objets, durée, montant, modalités de versement et conditions d'utilisation de la subvention.

Comme il a été analysé *supra*⁵³, les associations d'aide aux victimes bénéficient de subventions provenant de diverses autorités publiques. La mission a pu analyser un certain nombre de conventions qui lui ont été fournies par le SADJAV (dans le cadre du programme 101), par les associations elles-mêmes ou certaines collectivités territoriales.

La plupart d'entre elles sont annuelles et reprennent, pour leur grande majorité dans leur visa, les textes relatifs aux modalités de la subvention ou relatifs à l'objet propre de la convention. Elles mentionnent les obligations déclaratives spécifiques au droit associatif et elles sont enfin souvent

⁵⁰ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 11 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec les administrations créé par l'article 59 de la loi n° 20146856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

⁵¹ « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

⁵² Cette circulaire abroge les circulaires du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements, du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations, du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations, du 16 janvier 2007 n° 5193/SG relative aux subventions de l'Etat aux associations et du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

⁵³ Cf. § 1.5.

assorties d'indicateurs permettant d'élaborer des comptes-rendus obligatoires, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, ainsi qu'un rapport d'activité.

On perçoit bien ici l'intérêt d'une telle approche pluriannuelle : elle s'inscrit dans une logique qui pérennise les relations entre les signataires, elle renforce la démarche partenariale et la constitution d'un réseau local et elle permet d'élaborer une véritable stratégie sur ce que peut être une politique publique de l'aide aux victimes sur un territoire donné.

La circulaire interministérielle du 29 septembre 2015⁵⁴ reprend ainsi cette proposition en demandant à l'ensemble des administrations centrales et services déconcentrés de l'Etat de privilégier les CPOM dans leur relation avec les associations et incite les collectivités territoriales à faire de même.

La mission a d'ailleurs pu constater au cours de ses déplacements et entretiens que les responsables d'associations étaient plutôt favorables aux conventions pluriannuelles qui leur donnent une visibilité sur le moyen terme. De même, les autorités publiques et collectivités territoriales rencontrées ne s'y sont pas montrées hostiles. Les administrations centrales ont souligné simplement qu'il convenait de prévoir une clause de réserve budgétaire dans la mesure où le financement public était soumis à l'annualité budgétaire.

A cet effet, la circulaire du 29 septembre 2015 précitée propose en annexe des modèles de conventions pluriannuelles. En annexe 2, le modèle simplifié de convention pluriannuelle d'objectifs avec une association comporte un article 3 intitulé « montant de la subvention » qui énonce que cette « subvention (pluriannuelle) n'est acquise que sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances (pour l'Etat) ». De fait, les conventions pluriannuelles sont couramment utilisées dans certains secteurs associatifs largement subventionnés par les financeurs publics, comme la jeunesse et les sports.

La pluri-annualité du conventionnement pose, de façon plus forte, la question de l'atteinte des objectifs assignés et de l'évaluation tant qualitative que quantitative du projet mis en œuvre. Les conventions analysées, souvent annuelles, tentent de construire une méthode d'évaluation, mais force est de constater qu'il existe souvent une confusion dans les concepts entre indicateurs, contrôle, suivi et évaluation.

Une évaluation sert trois objectifs principaux :

- estimer les effets de la politique sur un public visé ;
- aider les décideurs à porter une appréciation ;
- contribuer à l'amélioration du programme ou de l'action.

Il convient donc de juger de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience d'une convention. Or, dans les conventions analysées par la mission, il en ressort souvent une confusion entre le contrôle (faire les choses dans la légalité, en conformité avec des règles, des procédures), le suivi (faire bien les choses prévues) et l'évaluation (choisir les bonnes actions et voir si elles produisent les effets que l'on attend).

L'évaluation d'une politique est une aide à la décision et il est certain que les conventions annuelles se prêtent mal à cet exercice qui demande du recul temporel et de l'expertise. C'est pourtant un outil indispensable permettant d'élaborer et de renforcer une véritable stratégie partenariale avec les associations d'aide aux victimes, qui peut s'inscrire également dans l'élaboration du schéma

⁵⁴ Circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

territorial de l'aide aux victimes. C'est pourquoi la mission préconise l'élaboration d'un guide méthodologique de préparation et d'évaluation des CPOM.

L'Etat, associant l'ensemble des départements ministériels concernés, devrait signer un CPOM avec chaque association d'aide aux victimes. Les collectivités territoriales pourraient être invitées à signer aussi ce CPOM si elles le souhaitent, dès lors qu'elles ont décidé de s'impliquer dans le financement de cette association et que leurs attentes ont bien été prises en compte.

Recommandation n°6 : Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (3 ans minimum) pour l'octroi des subventions versées aux associations d'aide aux victimes, associant l'ensemble des départements ministériels concernés, voire les collectivités territoriales ; élaborer à cette fin un guide méthodologique d'évaluation

3.2 S'appuyer sur le SADJAV et les magistrats délégués à l'accès au droit dans les cours d'appel pour développer l'emploi de ces outils

Impliqué dans l'aide aux victimes d'infractions pénales depuis plus de trente ans, le ministère de la Justice dispose d'une connaissance fine et d'une mémoire de ce secteur que ses agents, magistrats ou fonctionnaires, comme les professions judiciaires, avocats, huissiers, notaires, ont largement contribué à créer, à faire émerger.

L'appui sur cette expertise du Ministère de la Justice est apparu à la mission incontournable pour développer la mise en place des outils de régulation définis dans le précédent chapitre : agrément avec son cahier des charges, référentiel de bonnes pratiques, guide méthodologique pour élaborer les CPOM et les schémas territoriaux, connaissance des financements des associations.

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales, est impulsée dans chaque cour d'appel par les premiers présidents et les procureurs généraux qui s'appuient sur les magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD), placés sous leur autorité. Elle est inscrite, dans le ressort de chaque juridiction, dans la politique pénale définie par le procureur de la République.

La mission a constaté que si la mobilisation des cours d'appel est réelle, son organisation est perfectible. Les orientations sont peu formalisées, même si parfois elles sont inscrites dans les projets de juridictions.

Il a également été relevé de fortes disparités entre les moyens, notamment budgétaires, des différents BAV, comme parfois des associations d'aide aux victimes sans corrélation évidente avec les besoins effectifs ou le nombre de victimes suivies.

Lors de leurs déplacements, les inspections ont noté une demande importante émanant des tribunaux de grande instance, en termes d'animation et de mise en cohérence des actions en faveur des victimes, demande formée auprès des MDPAAD.

Les inspections ont relevé comme un point de faiblesse du dispositif, l'absence de définition d'un cadre national de référence des missions et des moyens dévolus aux MDPAAD, magistrats des cours d'appel dont le temps dédié à l'exercice de leur mandat est apparu, sauf exception, insuffisant.

Si les cours et les juridictions reconnaissent le rôle central d'appui qui leur est apporté par le SADJAV, ce service du secrétariat général du Ministère de la Justice pourrait avec bénéfice renforcer son animation par l'organisation de rencontres régulières des MDPAAD et d'une conférence annuelle réunissant les chefs de cour et de juridictions.

Pour mener à bien ces tâches, les capacités du SADJAV devraient être renforcées pour évaluer les actions menées, et définir des orientations. Ce service devrait être amené à jouer un rôle d'instruction des demandes d'agrément des associations d'aide aux victimes, à contribuer aux

travaux du futur secrétariat général, chargé de l'aide aux victimes, à suivre la contribution de la justice à l'élaboration des schémas territoriaux d'aide aux victimes.

Informée début février du décret en préparation sur la création d'un secrétariat général à l'aide aux victimes (SGAV), la mission n'a pu disposer du temps nécessaire pour examiner la place exacte que cette instance pourrait prendre. Elle attire cependant l'attention sur la nécessité de distinguer les fonctions de coordination interministérielle qui relèveront du SGAV, des fonctions de gestion administrative, propres à chaque ministère, et plus particulièrement celles du SADJAV relevant du ministère de la justice.

Recommandation n°7 : Renforcer le rôle du SADJAV dans la régulation du réseau associatif d'aide aux victimes, et consolider celui des MDPAAD

3.3 Une mobilisation ancienne des collectivités territoriales qui pourrait être élargie et mieux organisée

Le questionnaire adressé par la mission aux associations d'aide aux victimes montre que nombre de collectivités territoriales et, en particulier, les communes et agglomérations, sont engagées de longue date dans le soutien aux associations d'aide aux victimes, comme d'autres le sont dans les politiques de prévention de la délinquance. C'est le résultat de l'histoire de l'aide aux victimes en France : des communes se sont engagées, dès l'impulsion donnée par M. Robert Badinter, relayée par la Commission des maires pour la sécurité présidée par M. Gilbert Bonnemaïson⁵⁵, pour aider à la mise en place d'un réseau d'associations d'aide aux victimes et elles ont maintenu cet engagement, pour certaines, jusqu'à aujourd'hui⁵⁶.

Cette mobilisation des collectivités territoriales est cependant inégale sur le territoire, pour diverses raisons : éloignement géographique (territoires ruraux), faiblesse des moyens ou de volonté, leur association insuffisante à la définition des politiques en question.

A la lumière de ces expériences et coopérations⁵⁷ existantes, il apparaîtrait nécessaire de mieux structurer les principes et conditions dans lesquelles les collectivités territoriales sont parties prenantes du service public d'aide aux victimes.

Les régions et départements ont perdu le bénéfice de la clause de compétence générale depuis la loi NOTRe⁵⁸. Cette modification des compétences peut rendre fragiles désormais leur capacité à financer les associations d'aide aux victimes ou de victimes. Un désengagement, même partiel, de leur part est donc à anticiper, sauf peut-être en cas ponctuel d'évènement très grave dans la région concernée⁵⁹.

➤ ***La compétence des communes mériterait d'être assurées ou coordonnée par les intercommunalités, dans un souci de couverture équilibrée du territoire***

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent contractualiser avec des associations d'aide aux victimes et des TGI, pour que des permanences couvrent au mieux le territoire. Soumis au principe de spécialité, les EPCI n'exercent leurs compétences que par transfert de leurs communes membres ou par détermination de la loi. Il est en revanche concevable que les

⁵⁵ « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre » de M. Gilbert Bonnemaïson, Commission des Maires sur la sécurité (France): Février 1983 219 pages La Documentation Française.

⁵⁶ Ainsi, lors de ses déplacements, la mission a constaté que des villes comme Lille, où existe une maison de l'aide aux victimes et de la médiation, Tourcoing qui a un bureau municipal de l'aide aux victimes, ou des agglomérations comme Marseille ou le Valenciennois ont fait le choix de financer durablement les associations d'aide aux victimes

⁵⁷ La ville de Paris est coproductrice et cosignataire du contrat parisien d'aide aux victimes.

⁵⁸ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

⁵⁹ Les précisions ci-après résultent d'échanges avec la direction générale des collectivités locales (DGCL).

communes confient cette mission à leurs EPCI de rattachement, en se fondant sur leur clause de compétence générale. Les EPCI sont alors fondés à conventionner avec les associations et TGI en matière d'aide aux victimes.

En l'état du droit, à défaut de disposition législative permettant de prendre des mesures impératives sur ce point, la recommandation, par exemple dans le cadre d'une circulaire, est donc possible.

Il conviendrait dans cet esprit que puissent être signées entre les associations et les pouvoirs publics et l'autorité judiciaires des conventions de financement garantissant une couverture par ces associations de tout le territoire. En particulier, chaque EPCI devrait pouvoir garantir l'existence d'un minimum de permanences d'association d'aide aux victimes et, le cas échéant, d'associations de victimes sur son territoire, libre aux communes qui souhaiteraient en organiser en plus de le faire.

➤ ***Les départements peuvent, sous conditions, intervenir dans un champ plus vaste***

Les départements, en revanche, disposent de davantage de possibilités, à raison de leurs compétences sociales : la loi leur confie en effet le soin de mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité et de faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont ils ont la charge (article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales). Ils paraissent fondés, à ce titre, à soutenir toutes les catégories de victimes. Leur engagement est inégal.

➤ ***Si on s'en tient aux dispositions juridiques, les régions ne peuvent soutenir financièrement que les associations qui luttent contre les violences faites aux femmes***

Les régions, comme les départements, sont fondés à soutenir des associations dont l'objet serait de lutter contre les violences faites aux femmes sur le fondement de l'article 1er de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Cette disposition confie en effet à l'État et aux collectivités territoriales (ainsi qu'à leurs établissements publics) le soin de mettre en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle érige, de fait, cette politique en compétence partagée : toutes les collectivités territoriales sont fondées à intervenir.

Cette possibilité a vocation à être confortée par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté⁶⁰ : son d'article 201 érige en effet la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en une nouvelle compétence partagée (au sens de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales) entre les communes, les départements et les régions⁶¹.

L'aide des régions aux associations de victimes ne saurait toutefois aller au-delà de la lutte contre les violences faites aux femmes, la loi ne leur offrant pas de compétence particulière pour intervenir en faveur d'autres catégories de victimes. Pour les associations prenant en charge une plus grande diversité de victimes, les subventions doivent être ciblées sur les actions correspondantes. Pour autant, la mission a constaté que certaines régions (Ile-de-France, PACA par exemple) subventionnent des associations qui se consacrent aux victimes du terrorisme. Au-delà des questions juridiques, est aussi en jeu la volonté d'acteurs régionaux de mobiliser leurs moyens face à des situations exceptionnelles.

⁶⁰ Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

⁶¹ L'article 201 de la loi n° 2017-86 stipule : « Au deuxième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « matière », sont insérés les mots : « de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Recommandation n°8 : Dans un but de couverture homogène du territoire, demander aux EPCI de s'engager à ce que des permanences d'associations d'aide aux victimes soient organisées sur au moins un point de leur territoire, puis envisager de leur transférer par la loi une compétence de droit commun

Recommandation n°9 : Inciter les conseils régionaux et départementaux qui devraient, pour les premiers, ou souhaiteraient, pour les seconds, réduire leurs subventions aux associations d'aide aux victimes de le faire de manière progressive et coordonnée, dans le cadre du comité des financeurs proposé au niveau départemental (voir les recommandations N°10 et 12)

3.4 Mieux structurer le pilotage de cette mission de service public

Aujourd'hui, plusieurs dispositifs organisent la coordination opérationnelle de l'action publique d'aide aux victimes :

➤ ***Au niveau national :***

- la cellule interministérielle d'aide aux victimes d'attentats(CIAV), mise en place par le Premier ministre, pilotée par le ministère des affaires étrangères, associant les autorités publiques compétentes et les « opérateurs » associatifs. A distance de l'événement, cette cellule se transforme en comité interministériel de suivi des victimes de terrorisme⁶² ;
- dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes et la traite des êtres humains, la mission interministérielle pour la protection des femmes (MIPROF)⁶³, rattachée au ministre chargé des droits des femmes ;
- un dispositif interministériel de coordination existe aussi pour les victimes de la violence routière (délégué interministériel à la sécurité routière⁶⁴).

➤ ***Au niveau local :***

- l'aide aux victimes est incluse dans les compétences des « conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes » ;
- le procureur de la République peut organiser, à la suite d'accidents collectifs, un comité de suivi au niveau départemental ;
- dans chaque département sont en voie d'installation des comités locaux de suivi des victimes d'attentats terroristes⁶⁵, présidés par le préfet, destinés eux-aussi à coordonner les interventions des décideurs publics et des acteurs de l'aide et de l'accompagnement.

Ces dispositifs de pilotage coordonné de l'aide aux victimes sont spécialisés en faveur de certaines catégories de victimes ; ils regroupent pour une part les mêmes acteurs dans des configurations différentes, mais ne traitent pas toujours de façon centrale de la question des victimes. Il en ressort une difficulté pour déterminer des orientations stratégiques partagées, entre les autorités publiques compétentes, et mettre en œuvre des moyens d'action adaptés aux besoins. Or l'organisation d'un pilotage stratégique plus structuré est d'autant plus nécessaire qu'il conviendrait de mieux « réguler » l'offre de service, afin d'améliorer l'accompagnement et de

⁶² Circulaire du 13 avril 2016.

⁶³ Créée par le décret n°2013-7 du 3 janvier 2013.

⁶⁴ Décret du 17 juillet 1972.

⁶⁵ Décret du 3 août 2016.

renforcer les aides, par l'emploi d'outils à élaborer (agrément, schéma territorial, CPOM), comme cela a été relevé précédemment⁶⁶.

Par ailleurs, les associations, ayant affaire à de multiples financeurs ne se concertant pas parfaitement entre eux, obéissant à des principes de financement et à des calendriers différents, sont contraintes à une « course » aux subventions consommatrice en temps et en énergie, ne leur assurant pas de visibilité sur leurs perspectives budgétaires au-delà d'une année.

Mais ce pilotage, s'il devait être mieux structuré qu'aujourd'hui, ne saurait concerner une seule catégorie de victimes. Les mêmes exigences de cohésion des autorités publiques compétentes entre elles et de cohérence générale de l'action se retrouvent bien sûr, quelles que soient les victimes à aider et à accompagner.

En admettant qu'il soit possible qu'une seule autorité publique arbitre entre différentes légitimités ministérielles et territoriales, afin d'assurer une fonction de direction unique dans ce domaine, pour autant, le principe retenu, entraînant la constitution d'un fonds unique géré par un seul ministère, serait d'application difficile pour plusieurs raisons :

- l'aide aux victimes est portée par plusieurs politiques publiques sectorielles impliquant différentes autorités publiques compétentes (plusieurs services de l'Etat, les communes, les conseils départementaux) ;
- les collectivités territoriales ne peuvent que se sentir concernées par le soutien à apporter aux victimes, au-delà parfois de leur champ de compétence strict, et il est difficile d'imaginer qu'il en soit autrement ;
- chaque autorité publique intervenant dans ce domaine, tant au niveau national que territorial, entend naturellement conserver intacts les moyens dont elle dispose, et même les développer parfois. Aucune ne saurait aliéner ses responsabilités.

Aussi, une direction unique du pilotage de l'aide aux victimes s'exposerait, en se voulant effective, à des désinvestissements préjudiciables à la politique menée.

Il conviendrait plutôt d'organiser un pilotage partagé de l'aide à toutes les victimes, associant les différentes autorités publiques compétentes, respectueux des compétences respectives, comptant sur la force de la discussion collective pour dépasser d'éventuelles divergences.

Pratiquement, les instances de pilotage stratégique à concevoir au niveau national et local devraient respecter les principes suivants :

- *la spécificité* : l'aide aux victimes est un objet de politique publique en soi, même si elle doit être articulée avec d'autres politiques publiques ;
- *la simplicité* : une seule instance, au niveau territorial pertinent, doit réunir les autorités publiques compétentes dans l'aide aux victimes, quelle que soit la catégorie à laquelle celles-ci appartiennent ;
- *la clarté* : il faut distinguer dans l'organisation et le fonctionnement de ces instances le temps de l'élaboration par les décideurs-financeurs de leur stratégie partagée, notamment sur le plan des financements, de celui de la concertation indispensable avec les opérateurs, notamment associatifs ;
- *la responsabilité* : chaque autorité publique associée au sein d'une instance de pilotage partagé conserve ses pouvoirs propres, mais accepte l'examen collectif de ses objectifs et des moyens qu'elle entend mobiliser ;

⁶⁶ Cf. supra §3.1.

- *l'efficacité* : la procédure de financement des associations, par les autorités publiques compétentes dans l'aide aux victimes, doit être unifiée et pluriannuelle, autant que possible.

3.4.1 Au niveau national, une meilleure coordination interministérielle tant au niveau stratégique qu'opérationnel

La mission propose de renforcer le caractère interministériel de la politique d'aide aux victimes au niveau national. Deux voies sont envisageables pour mieux définir les principes et les grandes lignes de l'action publique pour toutes les victimes :

- **constituer un comité interministériel ad hoc** (le secrétariat de cette instance de pilotage stratégique pourrait être assuré par le secrétaire général à l'aide aux victimes institué par le décret du 9 février 2017). C'est le parti pris du gouvernement à la suite d'un conseil des ministres qui a eu lieu le 19 octobre 2016 ;
- une autre option était possible mais n'a pas été retenue : créer un troisième module consacré à l'aide aux victimes, au sein d'un comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) rénové, présidé effectivement par le Premier ministre, élargi à la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes.

Les décisions de ce comité interministériel, pourraient être prises après avis du conseil national d'aide aux victimes (CNAV), instance consultative.

Les arbitrages faits pourraient, notamment, prendre la forme d'une instruction interministérielle, signée par le Premier ministre, fixant les principes et les modalités de la politique d'aide aux victimes, articulée avec la politique pénale relevant par ailleurs de la responsabilité du garde des sceaux, ministre de la justice.

La préparation des travaux de ce comité interministériel devrait être confiée à un comité opérationnel permanent ayant les missions plus opérationnelles suivantes :

- examiner les plans d'actions élaborés par les différents ministères compétents dans l'aide aux victimes ;
- unifier la procédure de financement des associations d'aide aux victimes et de victimes par les différents ministères concernés (en œuvrant à l'adoption d'une fiche de demande de subvention unique, à la fixation d'un même calendrier de décision reposant sur un seul appel à projets, à une instruction commune des dossiers, à une information réciproque des financements accordés). Pour évoluer vers un espace partagé entre financeurs, il conviendrait de s'appuyer sur le nouveau formulaire unique de demande de subvention⁶⁷. Toutefois, il n'y a pas encore d'outils permettant aux financeurs publics de connaître les autres demandes faites par les associations. Il conviendrait donc de faire un site partagé entre financeurs où seraient indiquées en temps réel les diverses demandes de subventions et celles accordées ;
- définir des critères objectifs de budget de subventions allouées aux associations selon les régions et les activités constatées ;
- suivre et évaluer la bonne mise en œuvre et les résultats de la politique d'aide aux victimes, en s'appuyant notamment sur :

⁶⁷ Le décret n°2016-1971 du 28/12/2016 « *précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations* » a fait l'objet de discussion et accord entre l'Etat et les associations d'élus. Il s'inscrit dans le cadre de la démarche « dites-le nous une fois » et est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Il rappelle que les demandes doivent préciser « *au titre de chacun de ses projets, l'intitulé, l'objectif, la description, les bénéficiaires, le territoire de réalisation, les moyens matériels et humains et le budget prévisionnel correspondant, la date ou la période de mise en œuvre et les moyens de son évaluation, à l'exception d'une demande de contribution au financement global de l'activité* ».

- les remontées des travaux menés sous l'égide des préfets dans le cadre des comités locaux de suivi mis en place par le décret du 3 août 2016 ;
- les enseignements tirés des RETEX, dont le partage entre tous les ministères concernés est à organiser.

Ce comité opérationnel permanent pourrait être constitué de hauts fonctionnaires, un pour chaque ministère. Il doit pouvoir s'appuyer sur les travaux de coordination interministérielle centrés sur des problématiques particulières déjà existants (MIPROF, délégation interministérielle à la sécurité routière...). Il pourrait être présidé par le secrétaire général chargé de l'aide aux victimes. Ses travaux sur les financements des associations pourraient se faire sur la base d'un rapport préparé par le SADJAV.

Recommandation n°10 : Constituer, auprès du comité interministériel sur l'aide aux victimes, un comité opérationnel permanent composé de hauts-fonctionnaires (un par ministère), présidé par le secrétaire général à l'aide aux victimes, chargé de préparer ses travaux et de mettre en cohérence les financements des associations assurés par les différents ministères, sur la base d'un rapport préparé par le SADJAV

3.4.2 Une coordination et un suivi mieux organisés au niveau départemental ou interdépartemental, via une commission unique regroupant des dispositifs existants en élargissant leurs compétences

L'absence de « chef de file » ou de coordinateur localement a souvent été soulignée. Il suffit de consulter un site de préfecture « aide aux victimes » pour constater la multiplicité des acteurs⁶⁸ : la mission avait recommandé dans sa note d'orientation de « *constituer une seule instance de suivi de l'aide aux victimes coprésidée par le préfet de département et le procureur de la République* ».

L'échelon départemental a été retenu par la mission comme l'échelon territorial le plus approprié pour traiter sur un plan local l'aide aux victimes. La multiplication des structures entraîne une complexité « *croissante du système de prise en charge* », ce qui avait déjà été souligné en 2012⁶⁹. C'est pourquoi la mission recommande de s'appuyer sur des dispositifs existants en améliorant et augmentant leur champ de compétence. Elle présente deux options :

- s'appuyer sur une structure déjà existante en renforçant ses compétences en matière d'aide aux victimes : le conseil départemental de la prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes (CDPD) ;
 - fusionner deux structures, le comité local de suivi des victimes du terrorisme et celui des victimes d'accidents collectifs pour créer un comité spécifique d'aide aux victimes.
- ***1^{ère} option : élargir les compétences du conseil départemental de prévention de la délinquance d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes***

Dans chaque département, il existe, en principe, une instance, créée par le décret n°2002-999 du 17 juillet 2002, relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance. Originellement « *conseil départemental de prévention de la délinquance* », cette instance est devenue en 2006 le « *conseil départemental de prévention de la délinquance d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites*

⁶⁸ Cf. Aide aux victimes - Meurthe-et-Moselle.gouv.fr.

⁶⁹ Marie-Louise Fort, député de l'Yonne. *La victime au cœur de l'action des services de police et de gendarmerie*. Rapport remis à M. François Fillon, Premier Ministre et M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Février 2012. Page 32.

aux femmes »⁷⁰ (CDPD). Le décret du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives a élargi son mandat, notamment la prévention des conduites addictives, la lutte contre l'insécurité routière et contre les violences et incivilités de toute nature. Ce conseil départemental peut depuis 2008⁷¹, donner un avis sur les actions financées par le FIPD et définit la politique de sécurité routière.

Cette instance est présidée par le préfet. Le président du conseil départemental et le procureur de la République en sont les vice-présidents. Quatre collèges ont été déterminés par le décret précité du 17 juillet 2002 comprenant les services de l'Etat, des magistrats appartenant aux juridictions ayant leur siège dans le département, les collectivités territoriales et des associations, personnes qualifiées, établissements concernés.

Cette instance pourrait être le lieu d'élaboration de la politique départementale d'aide aux victimes au sein d'une commission spécifique. De la même façon qu'il appartient au CDPD d'établir un plan départemental de prévention de la délinquance, il lui appartiendrait de travailler à un schéma départemental d'aide aux victimes. Ce schéma pourrait comprendre une partie consacrée aux financements.

Le comité local de suivi des victimes du terrorisme créé par décret le 3 août 2016, répondant à un besoin particulier, devrait intégrer cette structure permanente.

➤ **2^{nde} option : fusionner les comités de suivi des victimes du terrorisme et des accidents collectifs et en élargir l'intitulé à la coordination de l'aide aux victimes**

Une deuxième option consisterait à concevoir un dispositif spécifique sur la coordination de l'aide aux victimes, en fusionnant le comité local de suivi des victimes du terrorisme, de création récente, avec le comité de suivi des victimes d'accidents collectifs. Le premier est présidé par le préfet, le second par le procureur de la République.

Le comité de suivi des victimes d'accidents collectifs n'est pas une structure pérenne et se constitue à l'initiative du procureur de la République. Sa composition est faite de « toute personne dont la présence paraît utile en fonction des circonstances »⁷². Les associations de victimes ne peuvent y participer qu'une fois leur arrêté d'agrément publié au Journal officiel.

Cette nouvelle structure doit être co-présidée par le procureur de la République et le préfet, à l'image des « états-majors de sécurité »⁷³, qui en principe doit se réunir régulièrement avec l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la prévention (police, gendarmerie, inspection académique, services fiscaux et douanes). Il s'agirait dès lors de créer une structure similaire en matière de politique d'aide aux victimes. Dans cette nouvelle instance, se substituant aux deux ayant cours actuellement, le procureur de la République serait chargé, s'agissant des victimes de terrorisme, de faire le lien avec le procureur de la République de Paris, ayant compétence exclusive en matière de terrorisme, sur délégation de ce dernier.

⁷⁰ Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006.

⁷¹ Décret n° 2008-297 du 1er avril 2008.

⁷² Fiche n°12 du Guide méthodologique à l'usage des acteurs de terrain. La prise en charge des victimes d'accidents collectifs. Service de l'accès à Droit et A la Justice et de l'Aide aux Victimes. 2004

⁷³ Décision du président de la République du 28 mai 2009. Cf. la circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outremer, de l'immigration et des collectivités territoriales du 21 avril 2011.

Recommandation n°11 : Choisir entre deux options pour organiser le pilotage de l'aide aux victimes au niveau départemental :

- faire du conseil départemental de la prévention de la délinquance (CDPD) l'instance d'élaboration de la politique départementale de l'aide aux victimes, en constituant en son sein une commission spécifique chargée de l'aide aux victimes, et en complétant sa composition ;
- ou fusionner le comité de suivi des victimes du terrorisme avec le comité de suivi des victimes d'accidents collectifs pour créer une seule structure, dont les compétences seront stratégiques et de suivi, co-présidée par le préfet et le procureur de la République dans chaque département

➤ **Des dispositions communes à ces deux options sont à prévoir :**

- *La désignation, par le préfet d'un référent aide aux victimes au sein de ses services pour assurer une animation permanente*

De même qu'il existe dans chaque département au sein de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP), un correspondant départemental d'aide aux victimes, le préfet devra désigner un référent « aide aux victimes » au sein de son administration sous l'autorité de son directeur de cabinet.

Compte tenu des situations différentes selon les départements, le préfet, en accord avec le procureur de la République, pourra également désigner un service ou une direction pour le suivi de la politique d'aide aux victimes. La direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) apparaît comme l'instance la plus à même d'effectuer cette mission, en charge souvent de la « protection des populations⁷⁴ ».

Mais dans l'hypothèse où un incident grave surviendrait, le Service interministériel des affaires civiles et économiques de défense (SIACED-PC) pourrait être également désigné⁷⁵.

- *Cette commission unique définie par les deux options précédentes pourrait comprendre trois sections :*
 - La section des décideurs, financeurs, et des associations d'aide aux victimes au sein de laquelle la politique locale serait définie après adoption du schéma territorial avec discussion des besoins de financement ;
 - Une section plus restreinte, regroupant les décideurs et financeurs, sans les associations, où se décideraient les financements en fonction des objectifs, appelée comité des financeurs ;
 - une troisième section comprenant les associations de victimes.
- *La coordination par la section servant de comité des financeurs des engagements de chacun*

Le devenir des associations dépend de multiples financements, sans vision à moyen terme, comme cela a été dit plus haut. De nombreuses associations sont financées en partie par les collectivités territoriales dont le montant des subventions est parfois supérieur à celui de l'Etat⁷⁶. Les postes des intervenants sociaux dans les commissariats et les brigades de gendarmerie sont financés en partie

⁷⁴ C'est le cas pour le département de Paris. « La DDCS demeure un acteur primordial dans la mise en œuvre d'actions en faveur des victimes d'infractions ». Actu DDCS Schéma départemental de l'aide des victimes d'infractions pénales 12 mai 2016. Paris

⁷⁵ Ce service est désigné comme assurant le secrétariat du comité de suivi des victimes d'actes de terrorisme du Val-de-Marne. Arrêté préfectoral n°2016-3833

⁷⁶ Rapport Nieson, op.cit ; page 21.

sur des crédits FIPD et surtout par les conseils départementaux. Beaucoup de financements arrivent tardivement et mettent en péril le devenir des associations. Une coordination est nécessaire autour d'objectifs partagés.

La mise en place de comités des financeurs, tant au niveau national que départemental, doit reposer sur le travail d'un rapporteur précisant devant eux l'action quantitative et qualitative de chaque association, leur situation financière et les attentes des pouvoirs publics.

Pour les associations nationales, ce rôle revient au SADJAV. Pour les associations locales, les MDPAAD, qui sont destinataires de toutes les informations nécessaires, devraient jouer ce rôle⁷⁷. Cela suppose d'une part que les cours d'appel puissent leur dégager le temps nécessaire, ce qui sera d'autant plus facile que leur rôle de rapporteur devant le comité des financeurs revaloriserait leur travail ; d'autre part, que le SADJAV les alimente en bonnes pratiques et outils, sur la base notamment des conclusions de la réunion des MDPAAD de juin 2016 (cf. annexe).

Recommandation n°12 : Constituer au sein de la future commission départementale d'aide aux victimes, quelle que soit l'option retenue, trois sections, dont l'une sera un « comité des financeurs ».

| IGAS | IGF | IGA | IGJ |
|--------------------------------|-------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Stéphane LARDY, Alain LOPEZ | Bertrand BRASSENS | Philippe LAMY, Justin BABILOTTE | Vincent DELBOS, Claudine BANSEPT |

⁷⁷ Cf § 1.5.2.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

| N° | Recommandation |
|-----------|---|
| 1 | Rédiger une instruction nationale ministérielle déterminant les modalités du suivi et de l'accélération des procédures d'aide dans les CAF, les CPAM, les MDPH, et engager les travaux permettant d'aboutir à une expertise unique |
| 2 | Envisager, pour les événements entraînant un nombre élevé de victimes, la désignation par le Premier ministre d' « un coordonnateur de l'assistance aux victimes », doté de moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission |
| 3 | Instaurer par voie législative un agrément pour les associations d'aide aux victimes, dont le statut devra prévoir notamment qu'elles ne pourront pas se constituer partie civile. Cet agrément sera délivré pour une durée de cinq ans par le SADJAV, de façon progressive au niveau national, selon une procédure déclarative assurant le respect des conditions réglementaires |
| 4 | Se doter d'un référentiel national de bonnes pratiques en matière d'aide aux victimes, portant sur chaque phase du processus d'accompagnement, en concertation avec tous les acteurs concernés |
| 5 | Etablir des schémas territoriaux d'aide aux victimes signés par les décideurs financeurs locaux |
| 6 | Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (3 ans minimum) pour l'octroi des subventions versées aux associations d'aide aux victimes, associant l'ensemble des départements ministériels concernés, voire les collectivités territoriales ; élaborer à cette fin un guide méthodologique d'évaluation |
| 7 | Renforcer le rôle du SADJAV dans la régulation du réseau associatif d'aide aux victimes, et consolider celui des MDPAAD |
| 8 | Dans un but de couverture homogène du territoire, demander aux EPCI de s'engager à ce que des permanences d'associations d'aide aux victimes soient organisées sur au moins un point de leur territoire, puis envisager de leur transférer par la loi une compétence de droit commun |
| 9 | Inciter les conseils régionaux et départementaux qui devraient, pour les premiers, ou souhaiteraient, pour les seconds, réduire leurs subventions aux associations d'aide aux victimes de le faire de manière progressive et coordonnée, dans le cadre du comité des financeurs proposé au niveau départemental (voir les recommandations N°10 et 12) |
| 10 | Constituer, auprès du comité interministériel sur l'aide aux victimes, un comité opérationnel permanent composé de hauts-fonctionnaires (un par ministère), présidé par le secrétaire général à l'aide aux victimes, chargé de préparer ses travaux et de mettre en cohérence les financements des associations assurés par les différents ministères, sur la base d'un rapport préparé par le SADJAV |

| | |
|------------------|---|
| <p>11</p> | <p>Choisir entre deux options pour organiser le pilotage de l'aide aux victimes au niveau départemental :</p> <ul style="list-style-type: none"> - faire du conseil départemental de la prévention de la délinquance l'instance d'élaboration de la politique départementale de l'aide aux victimes, en constituant en son sein une commission spécifique chargée de l'aide aux victimes, et en complétant sa composition ; - ou fusionner le comité de suivi des victimes du terrorisme avec le comité de suivi des victimes d'accidents collectifs pour créer une seule structure, dont les compétences seront stratégiques et de suivi, co-présidée par le préfet et le procureur de la République dans chaque département |
| <p>12</p> | <p>Constituer au sein de la future commission départementale d'aide aux victimes, quelle que soit l'option retenue, trois sections, dont l'une sera un « comité des financeurs ».</p> |

LETTRE DE MISSION : A L'IGF, IGA, IGSJ ET IGAS



Le Premier Ministre

2099 / 16 / SG

Paris, le 14 NOV. 2016



Monsieur le Chef de l'inspection générale
des affaires sociales

Objet : mission d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)

Par lettre du 11 juillet 2016, j'ai confié à la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes la conduite d'une mission d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et je vous ai chargé de sa réalisation.

Conformément au calendrier qui vous a été fixé, vous m'avez remis le 14 octobre 2016 une première note d'orientation formulant des propositions d'amélioration du pilotage de la politique publique d'aide aux victimes.

Les entretiens réalisés par la mission lors de cette première phase ont permis de dégager huit recommandations confirmant le caractère interministériel de cette politique et l'exigence de structuration et de pilotage au niveau national comme départemental.

Ce besoin de pilotage, au fondement de la nomination d'un membre du Gouvernement placé auprès du Premier ministre et spécialement chargé de l'aide aux victimes, avait d'ailleurs conduit à la création des comités locaux de suivi des victimes de terrorisme par le décret du 3 août dernier, dont vous préconisez l'extension du champ d'application. La secrétaire d'Etat a également annoncé, lors du conseil des ministres du 19 octobre 2016, la création début 2017 d'une structure interministérielle chargée de coordonner l'action des différentes administrations publiques et acteurs en matière de suivi et d'accompagnement des victimes.

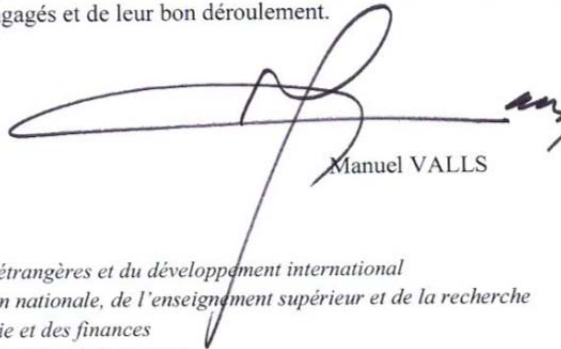
A cet égard, le schéma d'organisation rénové qui constituera la structure du service public de l'aide aux victimes doit pouvoir s'appuyer sur des moyens, des partenaires et des outils dédiés. Je souhaite donc que vous puissiez, dans cette deuxième phase de l'évaluation, approfondir les points suivants :

M. Pierre BOISSIER
Chef de l'inspection générale des affaires sociales
39-43 quai André Citroën
75015 PARIS

- **le recensement de l'ensemble des financements dont bénéficient les associations et acteurs de l'aide aux victimes.** Ces financements publics sont multiples et d'origine diverse : ministères, CIPDR, collectivités territoriales, etc. Des pistes de rationalisation (porte d'entrée unique pour les demandes de subvention, partage des données financières, etc.) devront être étudiées au regard de l'utilisation qui est faite de ces financements, et donc de l'utilité, l'efficacité, l'efficience et la cohérence des actions conduites par les associations.
- à la suite de cette première analyse, **le rôle, les obligations et les attributions des associations de victimes et d'aide aux victimes au regard de la mission qui leur est respectivement confiée.** Cela suppose la mise en place d'outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle clarifiés (schémas territoriaux, conventions, agréments, indicateurs, etc.) : des schémas possibles de contractualisation seront proposés.
- **le recensement des différentes aides financières et interventions directes de l'Etat** dont peuvent bénéficier les victimes en cas d'urgence en matière d'accidents collectifs, de terrorisme ou de catastrophes naturelles. Les événements d'ampleur créent une forte mobilisation et conduisent au déploiement de moyens financiers pour aider les victimes (indemnisations, fonds d'urgence, aides, dons, etc.). Ces financements proviennent de sources publiques différentes (ministères, collectivités, opérateurs, etc.) avec des modalités de redistribution propres et peu coordonnées, nuisant parfois à la lisibilité des dispositifs pour les victimes. Des pistes de rationalisation de ces financements devront là encore être proposées au regard de la diversité des besoins et des attentes des victimes.

Conformément à ma demande, la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes présidera un premier comité d'évaluation mi-novembre. Un second comité, en fin de mission, permettra de partager les conclusions de la mission, avant le rapport final qui devra m'être remis en janvier 2017.

Tout au long de la mission, je souhaite que vous puissiez vous appuyer sur la méthodologie élaborée par le secrétariat général de la modernisation pour l'action publique (SGMAP) qui rendra compte à mon cabinet ainsi qu'à celui de la secrétaire d'Etat de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.



Manuel VALLS

Copie à :

- Monsieur le ministre des affaires étrangères et du développement international
- Madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Monsieur le ministre de l'économie et des finances
- Madame la ministre des affaires sociales et de la santé
- Monsieur le ministre de la défense
- Monsieur le ministre de la justice
- Monsieur le ministre de l'intérieur
- Madame la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes
- Madame la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

CABINETS MINISTERIELS :

- **M. CHRISTEN Olivier**, conseiller technique Justice, auprès du Premier Ministre
- **M. SERIGNAC Julien**, directeur de cabinet de la Secrétaire d'Etat, chargée de l'aide aux victimes
- **Mme MARIE Eugénie**, conseillère en charge des dispositifs d'aide aux victimes, secrétariat d'Etat chargé de l'aide aux victimes
- **M. DIOT Gilles**, conseiller technique Secrétariat d'Etat chargé de l'aide aux victimes
- **M. ANDRIEU Thomas**, directeur de cabinet du Garde des Sceaux
- **M. RUELLE Eric**, directeur adjoint du cabinet du Garde des Sceaux
- **Mme VERGEZ Nathalie**, conseillère au cabinet du Garde des Sceaux

PREMIER MINISTRE - comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation :

- **Mme DOMENACH Muriel**, secrétaire générale
- **Mme SIMON-PEIRANO Dominique**, responsable du programme prévention et lutte contre les violences, aide aux victimes et soutien aux familles

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES :

- **M. LAVERTU Eric**, directeur adjoint du centre de crise et de soutien
- **Mme LE CARO Sylvie**, adjointe à la sous-directrice des opérations d'urgence, chef de l'unité des affaires individuelles
- **Mme TAFFIN Monique**, Conseillère juridique mission interministérielle de suivi victimes au sein du centre crise et de soutien

MINISTERE DES FINANCES :

Direction du budget :

- **Mme DELIGNE Sabine**, chef du bureau 8BJM (justice et médias)
- **Mme NGUER**, adjointe au chef de bureau 8BJM (justice et médias)

Direction du trésor :

- **M. GUERIN Laurent**, direction générale du trésor, chef du bureau ASSUR1
- **M. BROTONS Frédéric**, direction générale du trésor, adjoint au chef de bureau ASSU51
- **M. RICARD Jean**, direction générale du trésor, adjoint au chef de bureau ASSU51

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE :

Direction général de la cohésion sociale :

- **Mme TAGLIANA Cécile**, sous-directrice
- **Mme JAUBERT Martine**, chef de bureau
- **Mme GONNET Laure**, chargée de mission en charge des violences au sein des couples

Direction générale de la santé :

- **Mme AMPROU Anne-Claire** : directrice adjointe de la DGS

MINISTERE JUSTICE :

Secrétariat général :

- **M. VERCLYTTTE Stéphane**, Secrétaire général du Ministère de la Justice
- **M. BADORC Yves**, Chef du service accès au droit et à l'aide aux victimes (SADJAV), Secrétariat général du Ministère de la justice
- **Mme RIVIERE Anne**, cheffe du bureau de l'aide aux victimes, SADJAV

MINISTERE INTERIEUR :

Délégation à la sécurité et à la circulation routières :

- **M. BARBE Emmanuel**, délégué interministériel à la sécurité routière et délégué à la sécurité et à la circulation routière

Direction générale de la police nationale - Délégation aux victimes :

- **Mme CHERBONNIER Stéphanie**, conseillère judiciaire du DGPN
- **M. VIVES Clément**, adjoint de la conseillère judiciaire du DGPN
- **Mme CUILLERDIER Fanny**, délégation aux victimes
- **M. DOSSINGER Thierry**, délégation aux victimes
- **Mme VIOLAS Sylvie**, délégation aux victimes
- **M. DHAINÉ Stéphane**, délégation aux victimes

MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS :

- **Mme BRUNEAU Chantal**, secrétaire générale du Haut conseil à la vie associative

NORVEGE :

- **M. HOLM Ivar André**, directeur de L'autorité Nationale Norvégienne d'indemnisation des victimes d'actes criminels (The Norwegian Criminal Injuries Compensation Authority)

CNAF :

- **Mme VEZARD Carole**, pôle solidarités, insertion et contentieux. Direction des politiques familiale et sociale
- **Mme DAVAL Mariette**, sous-directrice. Sous-direction insertion et cadre de vie. Direction des politiques familiale et sociale

LES ENTREPRISES ET FONDATIONS

Fédération française des assurances :

- **M. CHNEIWEISS Armand**, délégué général FFA
- **Mme VIAL Géraldine**, responsable protection des consommateurs en assurance
- **Mme TRACA Catherine**, Directeur des assurances de dommages et de responsabilités
- **Mme Le CHEUVALIER Elisabeth**, adjointe direction des assurances de dommages et de responsabilités.

Ratp :

- **M. CHADEVILLE Daniel**, directeur des affaires juridiques
- **Mme CHAPPE Betty**, médiatrice du groupe, déléguée aux victimes

Sncf :

- **M. TRESTARD Jean-Francois**, directeur des affaires publiques

Air France

- **M. ABBAS Yves**, vice-président, industrial infrastructures and Tools

Fondation de France :

- **Mme ROLLAND Anne-Gaëlle**, responsable programmes

ASSOCIATIONS :

- **M. DENOIX de SAINT-MARC Guillaume**, directeur général de l'association française des victimes de terrorisme (AFVT)
- **M. BRIDIER Jérémy**, chargé de l'accompagnement des victimes et responsable du pôle juridique de l'AFVT

- **M. LEBEHOT Thierry**, président de l'association Citoyens et Justice (ACJ)
- **M. L'HOUE Denis**, directeur général de l'ACJ
- **Mme DUCHEMIN Géraldine**, présidente de l'association présentencielle « Majeurs » de l'ACJ

- **Mme GUILBERTEAU Annie**, directrice générale de la Fédération nationale des CIDDF (CNIDDF)
- **Mme TOSTIVINT Anita**, conseillère technique de la CNIDDF

- **M. THIBAUT Julien**, président de l'Association victimes et citoyens (AVC)
- **Mme ADIDA Marie-Claude**, déléguée nationale de l'AVC

- **M. BERTIN Jérôme**, directeur général par suppléance de « France-Victimes » (ex-INADEM)
- **Mme SADOWSKI Isabelle**, référente juridique et accidents collectifs de « France-victimes »

- **M. GICQUEL Stéphane**, secrétaire général de la FENVAC
- **M. BERTRAND Paul**, chargé des affaires publiques et territoires à la FENVAC

- **M. LEICESTER Tim**, coordinateur du programme Lotus Bus Association Médecins du monde :
- **Mme MAFFESOLI Sarah-Marie**, chargée de projet Tous En Marche contre les violences faites aux travailleuses du sexe. Médecins du Monde/Lotus Bus

Personnalités qualifiées :

- **M. CEBE Philippe**, coordinateur de l'aide aux victimes de l'accident de Brétigny sur Orge

Préfecture du Nord et services de l'Etat :

- **Mme ELIZEON Sophie**, préfète déléguée pour l'égalité des chances
- **M. MALIZARD Philippe**, directeur de cabinet du préfet
- **M. RIZZON Alexandre**, directeur adjoint du cabinet du préfet
- **M. ODELOT Benoît**, directeur départemental de l'ONAC
- **M. PIRET Patrick**, chef de la mission jeunesse, sports et vie associative de la DDCS
- **M. POLLET Eric**, directeur adjoint à la direction de la sécurité sanitaire et de la santé environnementale de l'ARS
- **Mme ROGER Françoise**, attachée du directeur de la CPAM
- **Mme LEFEBVRE Valérie**, responsable du service production de la CPAM
- **Mme KOKOCINSKI Martine**, chargée d'études prestations de la CPAM
- **M. LONBARDO Bruno**, directeur de la MDPH
- **M. DUPONT Jean-Hervé**, sous-directeur au développement des territoires de la CAF

Cour d'appel de DOUAI :

- **Mme GIRARDON Pascale**, Avocat général
- **Mme LECROHART Valérie**, Vice-présidente placée MDPAAD
- **Mme HOCQ Célinie**, Responsable de la gestion budgétaire, Service d'administration régionale (RGB/SAR)

TGI D'Avesnes -sur- Helpe :

- **M. DUCLOS Mathieu**, Président du TGI

TGI de Cambrai :

- **M. BETERMIEZ Louis-Benoît**, Président du TGI
- **M. SCHWARTZ René**, Procureur de la République

TGI de Douai :

- **Mme Le ROY Fabienne**, Présidente du TGI
- **M. TEILLET Frédéric**, Procureur de la République

TGI de Dunkerque :

- **M. SALOMON Guillaume**, Président du TGI

TGI de Lille :

- **M. POQUET DU HAUT- JUSSE Thierry**, Procureur de la République

TGI de Valenciennes :

- **Mme PEYBERNES Florence**, Présidente du TGI
- **M. PERRIN Francis**, Procureur de la République

Associations et collectivités département du Nord :

- **M. CAPELLE**, directeur AJAR Valenciennes
- **Mme DAVID Mélanie**, directrice du CLSPD de Lille et de la Maison de l'aide aux victimes et de la médiation
- **Mme HAROUNE Sarah**, association AJAR Valenciennes
- **Mme FARTEK Aurélie**, responsable du service d'aide aux victimes, association AJAR Valenciennes
- **Mme COWAERT Nadège**, référente terrorisme, AIAVM Lille
- **Mme DEVAUZE Véronique**, responsable du pôle prévention et accès au droit CAD-SAV- Ville de Tourcoing
- **M. DUMEZ Gilles**, directeur AIAVM Lille/Dunkerque
- **Mme DEVANCEZ Véronique**, CAD-SAV Tourcoing
- **M. MASSELIS Jean-François**, directeur de l'association SIAVIC Roubaix
- **M. DESQUIENS Thomas**, association AJAR
- **Mme FARTEK Aurélie**, chef de service, association AJAR
- **M. ROCH Sébastien**, directeur-adjoint, association SGE
- **Mme ROUSSE Gwenaëlle**, chef de service association SGE
- **M. AOUADI Lekhdar**, directeur adjoint, association SIAVIC

Cour d'appel de Paris :

- **Mme DOUVRELEUR Agnès**, avocate générale, MDPAAD

TGI de Créteil :

- **Mme BECCUAU laure**, procureure de la République
- **M. ASTRUC Philippe**, procureur adjoint
- **Mme PERARD Pascale**, secrétaire générale représentant M. Stéphane NOEL, président du TGI
- **Maître KOSKAS Annie**, bâtonnier de l'ordre des avocats du Val de Marne

Préfecture du Val-de-Marne et services de l'Etat

- **M. LELEU Thierry**, préfet
- **M. MARCHAND-LACOUR Pierre**, directeur de cabinet du préfet
- **M. VÉCHARD Eric**, délégué départemental de l'agence régionale de santé
- **M. ZAHRA Bernard**, directeur départemental de la cohésion sociale
- **CAF 94**
- **CPAM 94**
- **Dr. SOUSSY Annie**, Chef du service médico-judiciaire de Créteil

Associations Val de Marne :

- **Mme COMMENCHAL Claire**, coordinatrice du Bureau d'aide aux victimes de Créteil
- **M. LAUFERON Frédéric**, directeur général de l'APCARS
- **Mme BONNEFOY Aline**, directrice de l'APCE 94
- **Mme PERIGORD Dominique**, présidente du service d'aide aux victimes du CIDFF 94
- **Mme ANESE Emilie**, coordinatrice du service d'aide aux victimes du CIDFF 94
- **Mme DAMMENE DEBBIH Farida**, directrice de TREMPIN 94, SOS Femmes

Cour d'appel d'Aix-en-Provence

- **Mme BUSSIERE Chantal**, Première présidente
- **M. Jean-Marie HUET Jean-Marie**, procureur général
- **M. SASTRE Michel**, substitut général, chargé de mission auprès du Procureur général

TGI de Nice

- **M. Jean-Michel PRÊTRE**, procureur à Nice

Préfecture des Alpes-Maritimes

- **M. LECLERC Georges-François**, préfet
- **M. MAC KAIN Frédéric**, secrétaire général
- **M. LAUCH François-Xavier**, directeur de cabinet du préfet
- **M. ROUSSEL Frédéric**, directeur de la DDCS

Associations Nice

- **Mme PETITJEAN Emilie**, présidente de l'association « promenade des anges »
- **M. DELHOMEL-DESMAREST Vincent**, secrétaire général de l'association « promenade des anges »
- **Mme BRACCO Véronique**, directrice générale de l'association Montjoye
- **Mme PENNET DALLOZ Elodie**, directrice du pôle socio-judiciaire à l'association Montjoye

Préfecture de Haute-Garonne et services de l'Etat:

- **M. MAILHOS Pascal**, préfet de Haute -Garonne, préfet de région
- **M. ROSE Frédéric**, directeur de cabinet du préfet
- **M. Le ROY Bertrand**, directeur départemental de la cohésion sociale

- **Mme VIGNETTE Céline**, coordinatrice réseaux projets à la direction des ressources et la communication de la CPAM
- **Mme CARIOU Marianne**, direction du service aux partenaires
- **M. SCHOUVER Renaud**, directeur du service départemental de l'ONAC-VG
- **Mme COMBES Barbara**, coordinatrice régionale CUMP
- **M. SAUTHIER Nicolas**, représentant de l'ARS
- **Mme PROVENSAL Emilie**, déléguée départementale aux droits des femmes
- **M. SUC-MELLA Pierre**, directeur de la MDPH
- **Mme MITJANA Geneviève**, directrice déléguée de la MDPH

Cour d'appel de Toulouse

- **M. de FRANCLIEU Guy**, Premier président
- **Mme OLLIVIER Monique**, Procureure générale
- **M. NEYRAND Gilles**, Secrétaire général au parquet général
- **M. BOUVIER Pascal**, pour le parquet général, en qualité de MDPAAD
- **Mme DRUTEL Claudine**, Directrice de greffe
- **Mme SAINT PAUL Danielle**, Régisseuse
- **Mme VENTURINI Jessica**, Cheffe de service pénal de la cour d'appel

TGI de Toulouse

- **M. POUYSSEGUR Marc**, Président
- **M. COUILLEAU Pierre-Yves**, Procureur de la république
- **Mme BOSI VAI Isabelle**, Directrice de greffe du TGI
- **Mme BORJA Monique**, Greffière premier procès AZF

TGI de Montauban

- **Mme CABOT-CHAUMETON Alix**, Procureure de la république

TGI d'Albi :

- **Mme MUNIER Joëlle**, Présidente
- **M. DERENS Claude**, Procureur de la république

TGI de Foix :

- **Mme CLEMENT Fabienne**, Présidente
- **Mme BOUISSET Karline**, Procureure de la république

TGI de Castres :

- **M. BARDOU Dominique**, Président
- **Mme RAIGNAULT Céline**, Procureure de la république

TGI de Saint-Gaudens :

- **Mme DEPRADE Cécile**, Procureure de la république

Associations d'aide aux victimes :

- **Mme PASSUELO Françoise**, directrice de la SAVIM
- **Mme TROIANOWSKI Sophie**, Juriste, SAVIM (Toulouse)

- **Mme SABATIER Pascale**, Directrice, psychologue BAVIP/ADJPOS (Tarn – Albi)
- **Mme FORGEOT Joëlle**, Comptable, BAVIP/ADJPOS (Tarn – Albi)

- **Mme DAURES Annabelle**, Directrice, CIDF81 (Tarn – Castres)

- **M. CASTELLS Robert**, Président ASJOA (Foix)
- **Mme MARTA Nathalie**, Juriste, ASJOA (Foix)

- **Mme FRAUCIEL Nadège**, Coordinatrice, juriste, AVIR82 (Montauban)

- **Mme BRUGGEMAN Helen**, Juriste, ACCJSE (Saint Gaudens)

Associations de victimes AZF

- **M. GAUBERT Michel**, Association « AZF mémoire et solidarité » (Toulouse)
- **Mme AUBERT Brigitte**, « Association des sinistrés du 21 septembre » (Toulouse)

LISTE DES ANNEXES

| | |
|-----------|--|
| Annexe 1 | Note inter-inspection sur le pilotage de la politique publique d'aide aux victimes, remise en octobre 2016 |
| Annexe 2 | Le développement des associations d'aide aux victimes |
| Annexe 3 | Inventaire des travaux précédents sur le financement des associations d'aide aux victimes |
| Annexe 4 | Questionnaire adressé aux associations d'aide aux victimes et de victimes |
| Annexe 5 | Fonds de garantie GGTI, FGAO, FIVA, ONIAM et Assureurs (catastrophes naturelles) |
| Annexe 6 | Evolution de la situation financière des fédérations et associations nationales d'aide aux victimes et de victimes |
| Annexe 7 | Exemples de budgets de deux associations d'aide aux victimes (anonymisées) |
| Annexe 8 | Carte des implantations des dispositifs gendarmerie et police |
| Annexe 9 | Guide méthodologique sur les MDPAAD |
| Annexe 10 | Comptes-rendus réunion par le SADJAV des MDPAAD détaillant leurs outils |
| Annexe 11 | Expériences étrangères |

SIGLES UTILISES

| | |
|--------|---|
| AFVT | Association française des victimes de terrorisme |
| ARS | Agence régionale de santé |
| CAF | Caisse d'allocations familiales |
| CDPDR | comité départemental de la prévention de la délinquance et de la radicalisation |
| CIAV | Cellule interministérielle d'aide aux victimes |
| CIPDR | Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation |
| CIVI | Commission d'indemnisation des victimes d'infraction |
| CNAF | Caisse nationale d'allocation familiale |
| CPAM | Caisse primaire d'assurance maladie |
| DDCS | Direction départementale de la cohésion sociale |
| FENVAC | Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs |
| FIPD | Fonds interministériel de prévention de la délinquance |
| INAVEM | Institut national d'aide aux victimes et de médiation |
| LUV | Liste unique des victimes |
| MDPAAD | Magistrats délégués à la vie associative et à l'accès aux droits |
| MDPH | Maison départementale du handicap |
| MIPROF | Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains |
| SADJAV | Service de l'accès aux droits et à la justice et de l'aide aux victimes |
| SGAV | Secrétariat général à l'aide aux victimes |
| SGMAP | Secrétariat général à la modernisation de l'action publique |