

Auteurs et Victimes : des associations au cœur des politiques publiques

Focus sur les associations d'aide aux victimes : Regard sur les éléments caractéristiques de l'aide aux victimes

D'un point de vue historique

La reconnaissance de la victime et de ses droits est un phénomène juridique et social récent. Tous les auteurs s'accordent pour dire que, jusque dans les années 1970, la victime a bien peu de place dans le procès pénal, elle n'existe juridiquement que par la constitution de partie civile. Robert Badinter parlait des victimes comme des « Grandes Oubliées des prétoires ». Dans les années 1980, les chiffres relatifs aux crimes apparurent comme une menace collective, en relation avec le dénommé « sentiment d'insécurité » : or, la responsabilité de la sécurité et de la protection des personnes contre les crimes incombant à l'État, les victimes d'infractions se tournent donc vers l'institution judiciaire, les services de police, de gendarmerie, dans l'attente d'être reconnues et réparées.

Il faut bien comprendre ici qu'**une réponse complémentaire à celle de l'Etat devait dès lors voir le jour**, pour prendre en considération au plus près les besoins, plus complexes des victimes.

C'est dans un tel contexte qu'en 1981, Robert Badinter, Garde des Sceaux, installait une commission d'études et de propositions dont il confia la présidence au professeur Paul Milliez sur le sujet du suivi de la victime. Le rapport de 1982 de cette commission formule entre autres la proposition de **soutenir la création d'un réseau associatif d'aide aux victimes** et surtout que la détresse de la victime, son besoin de soutien et sa demande de réparation devraient être considérés d'un point de vue personnel.

L'aide aux victimes serait présente, disponible et facile d'accès, ni inquisitrice, ni contraignante. Les réponses conviendraient d'être centrées sur l'avenir des victimes, pour qu'elles puissent, après la rupture née de l'agression, retrouver une existence normale. L'aide aux victimes se voudra généraliste, ouverte à toute victime, sans discrimination aucune. Elle renforcera l'intervention publique en s'appuyant sur le tissu associatif, émanation du corps social.

En 1982, un bureau de la protection des victimes et de la prévention est créé au sein du ministère de la Justice, rattaché à la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces. Ce bureau a pour mission d'étudier, coordonner et développer, en liaison avec les juridictions et l'ensemble des administrations concernées, les réformes et actions à entreprendre dans le domaine de la protection des victimes. Les deux grandes orientations retenues seront d'une part d'améliorer les conditions d'indemnisation des victimes et leur participation au procès pénal, et d'autre part **de soutenir le développement des associations d'aide aux victimes.**

L'histoire de l'aide aux victimes est ainsi celle d'un double mouvement : d'une part, **améliorer les conditions d'indemnisation et de participation de la victime au procès pénal**, d'autre part, **faire bénéficier la victime de la solidarité nationale en soutenant la création d'associations, pour l'accueil, l'écoute et l'information des victimes.**

C'est aussi, d'un côté l'histoire d'une volonté politique et législative et d'un autre côté, une ambition associative qui a su relever le défi.

L'objet social des associations du réseau INAVEM est commun à toutes, à savoir : « qu'elles accueillent toute personne s'estimant victime d'une infraction. Elles ont pour objectif la reconnaissance de la victime et de ses droits, l'apaisement des conflits, la lutte contre l'isolement des victimes et la diminution du sentiment d'insécurité ».

La mission des associations dans le champ de l'aide aux victimes se réalise à la fois - dans un cadre prédéterminé qui permet d'assurer une aide aux victimes de qualité conforme aux principes fondamentaux de l'aide aux victimes que nous avons définis dans notre code de déontologie de l'INAVEM et notre charte des services d'aide aux victimes

- et cela, en lien avec les orientations posées par des politiques publiques d'aide aux victimes.

Les associations ont toujours accompagné la mise en œuvre des politiques d'aide aux victimes, politique qui se situe au carrefour des politiques pénales et des politiques sociales (rapports Milliez et Lienemann, circulaire du 9 octobre 2007, l'implantation des BAV dans tous les TGI...).

Aussi, il est ici important de rappeler que la double démarche publique et associative permet et ceci depuis les années 80, de réfléchir et de mettre en œuvre des dispositifs d'aide en faveur des victimes. Cette mobilisation collective et concertée se poursuit actuellement pour permettre de compléter, d'améliorer et d'amplifier voire de redimensionner l'aide aux victimes.

Pour les victimes, ce choix est fondamental et fondateur. **Le fait associatif s'introduit dans le fonctionnement du service public de la Justice**, dans cette mission qu'on dit régalienne de l'Etat. Ainsi l'action associative est désormais associée à la régulation judiciaire et sociale du conflit pénal.

Cette démarche à l'époque est très originale. C'est un pari risqué et audacieux.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Un rapport de la « Cour des Comptes sur de 2012 affirme que le réseau associatif est considéré par le ministère de la justice comme la pierre angulaire de la politique d'aide aux victimes. Ce dernier est le premier **partenaire** du ministère de la justice et apporte sa contribution à la définition et à l'animation de la politique d'aide aux victimes dans le domaine de l'accompagnement.

Un poids économique certain : 1200 intervenants : 2/3 de salariés personnes physiques et 1/3 de bénévoles, 1/5 de bénévoles et 4/5 de salariés en équivalent temps plein.

Une mission au service de l'intérêt général voire une mission de service public :

330 000 personnes accueillies dont plus de 295 000 victimes d'infractions pénales (réseau et plate forme téléphonique)

Une crise économique qui nous touche également remettant en cause le modèle économique des associations à savoir la baisse continue du financement des associations d'aide aux victimes par le ministère de la Justice et par l'Etat via des financements de droit commun ou spécifiques de type CUCS ou FIPD – alors qu'elles sont chargées de la mise en œuvre de la politique nationale d'aide aux victimes. Les crédits du ministère de la Justice ont baissé de 2008 à 2012 - soit quatre années de baisse budgétaire - malgré l'affichage d'une priorité donnée à l'aide aux victimes. En 2012, ils ont encore baissé de 2,74% par rapport à 2011. De ce fait, le ministère de la Justice, porteur « historique » de cette politique publique nationale, a perdu peu à peu son rôle de chef de file. Après le changement de majorité et pour le budget 2013, les crédits ont été augmentés passant de 10,2 millions d'euros à 12,8 millions, soit une augmentation de 25.5.

Le désengagement de 2008 à 2013 de l'Etat a ainsi entraîné dans de nombreuses situations, par effet de domino, le désengagement des collectivités territoriales et a entraîné la disparition de nombreuses associations dont pour mémoire 7 liquidations judiciaires en 2013.

Une mise en concurrence avec le secteur lucratif mais aussi avec d'autres secteurs associatifs.

Cette mise en concurrence résulte dans notre secteur de deux phénomènes :

Le premier est lié au choix de recourir à la commande publique en nous faisant passer d'une logique de la subvention à une logique de marché. Et nous l'avons personnellement vécu pour le 08Victimes puisque nous avons une convention de subventionnement pour cette mission, dispositif d'aide aux victimes que notre fédération avait proposé lors des travaux du conseil de sécurité intérieure de 1999. Nous avons également un autre dispositif de téléphonie sociale concernant les enfants disparus, le 116 000 ayant également fait l'objet d'un appel d'offres par le ministère des affaires sociales, le CDC étant à l'opposé de notre philosophie d'intervention il a été décidé de ne pas y répondre perdant ainsi cette mission.

Le second à la mise en œuvre d'une politique publique segmentée par ministère et spécialisée en direction de publics spécifiques (femmes, personnes âgées...).

Ces deux orientations introduisent une concurrence réelle fragilisant notre secteur. En effet, répondre à un appel d'offre modifie totalement les rapports avec la puissance publique, nous n'étions plus qu'un prestataire lambda pour le service des marchés, nous avons, entre la publication de l'offre et le dépôt de notre candidature (un mois et demi), consacré plus de 634 heures en temps homme à notre candidature, devant nous adapter à un cadre complètement nouveau pour nous. Enfin nous avons connu des nuits sans sommeil même si convaincu de l'excellence de notre savoir-faire en pensant qu'un concurrent du secteur lucratif pouvait proposer une offre plus attractive notamment du point de vue économique.

Un frein à la professionnalisation par le salariat par les réductions budgétaires est également réel alors que les exigences demandées à notre secteur sont de plus en fortes : cf décret BAV décrivant les missions confiées aux bureaux d'aide aux victimes, les cahiers des charges de l'appel d'offres du 08Victimes, les conventions d'objectifs...

C'est notre réalité associative toutefois

Même si nous sommes un réseau fragilisé nous restons à l'initiative d'actions pour adapter au mieux la prise en charge aux besoins des victimes pour passer d'une gestion de la demande à une offre de service adaptée, d'une politique nationale à une politique associative territoriale en répondant aux besoins en proximité et solidarité des victimes.

Nous continuons à innover par notre capacité à prendre de la distance, à nous ouvrir aux problématiques de la prise en compte des auteurs, en reconnaissant à chacun son altérité, à une réelle prise en considération de l'individu dans toutes les actions mises en œuvre : un projet illustrant cette capacité d'innovation et de prise de risque sont les rencontre entre détenus et victimes.

Mais aussi un réseau qui développe de plus en plus des prestations d'intérêt général afin qu'une réelle politique de diversifications de prises en charge existe mais aussi une diversification des ressources. Nous avons en effet depuis plus de 10 ans développés des partenariats avec le secteur privé pour prendre en charge certaines victimes. Tout ceci nécessitant une grande technicité mais aussi une posture déontologique forte et intangible.

Des interrogations quand le Haut conseil à la vie associative affirme dans son rapport de mars 2014 :

- qu'en dirigeant une partie de son activité vers des usagers solvables à des prix alignés sur les prix du marché, l'organisation doit normalement dégager une marge d'exploitation qu'elle peut affecter à la couverture de ses activités structurellement déficitaires en direction des populations cible de sa mission sociale : est-ce une victime doit être considéré comme un usager qui doit contribuer au financement des services qui sont mis à sa disposition alors que jusqu'à aujourd'hui l'aide aux victimes est par essence même une politique de solidarité nationale ?
- que la capacité des associations à effectuer des prestations de service à titre onéreux doit leur être pleinement reconnue et que leur politique tarifaire doit être libre de toute contrainte externe dès lors qu'elle ne vise pas à réaliser des excédents d'exploitation et qu'elle s'inscrit en conformité avec leur objet social : est à dire que le réseau INAVEM peut continuer de développer des prestations d'intérêt général pour le secteur privé ?

J'en terminerai par deux interpellations :

Résister, muter, se transformer, troisième voie, toutes ces réalités sont devant nous en tant qu'association d'aide aux victimes. Le choix n'est pas unique mais pluriel, notre avenir se situe dans toutes ces réalités. Dans le contexte de crise actuelle certaines de nos structures se sont

Congrès national INAVEM-CJ 19/06/2014

engagées dans des stratégies de mutualisation sur les territoires mais aussi dans le développement de partenariats avec le secteur privé afin de prendre en charge des victimes qui ne viendraient pas à nous afin de leur proposer nos services. Tout ceci en conservant fortement nos valeurs et notre déontologie (et je ne fais pas d'angélisme, c'est possible). Il n'y existe pas une seule solution mais des possibles à explorer tout en préservant à l'esprit que la solidarité active des associations envers les victimes trouve sa raison d'être dans les activités des associations certes empreintes de compétences, de technicités mais aussi et toujours d'humanité.

Etre européen car même si l'Europe est celle que l'on rend responsable de tous nos maux notamment celui de nous imposer la libre concurrence en tentant de nous convaincre de sa vertu, un texte est venu apporter un cadre protecteur de l'aide aux victimes la directive adoptée le 25 octobre 2012 par le Parlement européen, présentée par le parlement lui même et le Conseil, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité contribue pour nous à :

- Consolider l'existant dans les pays où il existe un haut niveau de droits, de dispositifs de soutien et de protection des victimes
- Protéger au niveau européen la mission fondamentale et d'intérêt général mise en œuvre par des acteurs publics et privés ;
- Améliorer et assurer l'effectivité des droits des victimes ;
- Etablir des dispositifs cohérents et harmonieux en matière de prise en charge globale des victimes.

Pour la France, le cadre de cette directive consacre conjointement **les droits des victimes et les dispositifs d'aide aux victimes** : d'une part, il semble en effet fondamental de rappeler que le principe d'impartialité, de procès équitable et de respect du contradictoire sont des principes qui concourent eux aussi à meilleure reconnaissance des victimes. D'autre part, il ne faut pas oublier que c'est l'existence de dispositifs structurés d'aide aux victimes qui permettent d'assurer l'effectivité des droits des victimes et que l'aide aux victimes en général participe à plusieurs titres à la prévention de la délinquance et à la pleine restauration des victimes incluant leur nécessaire resocialisation.

La Directive du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, **consacre pleinement la place d'une aide généraliste, gratuite, pour toutes les victimes dans et hors processus judiciaire.**

Cette consécration ne peut que satisfaire l'INAVEM et son réseau associatif puisque notre intervention associative développée depuis 30 ans, se situant à la fois au cœur de politiques publiques, territoriales et sectorielles, est en parfaite cohérence avec cette directive européenne.

Alors l'Europe devient notre meilleure alliée car elle prend le temps de définir le contenu et les objectifs d'une mission d'intérêt général comme celle de l'aide aux victimes.

Je vous remercie.