

Maisons d'accueil pour femmes en Suisse : analyse de la situation et des besoins

Rapport de base

Etabli sur mandat
de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
et du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)
Zurich, le 19 novembre 2014

Susanne Stern, Judith Trageser, Bettina Rüegge, Rolf Iten

Impressum

Maisons d'accueil pour femmes en Suisse : analyse de la situation et des besoins
Rapport de base

Zurich, le 19 novembre 2014

INFRAS_Schlussbericht Frauenhäuser_fr_17_02_2015_.docx

Direction du projet

Susanne Stern; INFRAS

Auteur·e·s

Susanne Stern, Judith Trageser, Bettina Rüegge, Rolf Iten

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zurich

Tél. +41 44 205 95 95

Ce rapport de base a été rédigé sur mandat de la CDAS et du BFEG. Ses appréciations et interprétations ne reflètent pas forcément le point de vue des mandantes.

Le rapport peut être cité de la manière suivante:

CDAS/ BFEG (éd.): Maisons d'accueil pour femmes en Suisse: analyse de la situation et des besoins. Rapport de base, Berne, 2015.

Sommaire

Résumé	5
1. Contexte et but du rapport	8
2. Méthodologie	10
3. La situation	12
3.1. Bases légales	13
3.2. Offre de places et de prestations dans les maisons d'accueil pour femmes en Suisse	20
3.3. Recours à l'offre des maisons d'accueil pour femmes	27
3.3.1. Admissions et pensionnaires	27
3.3.2. Durée de séjour et occupation des locaux	31
3.3.3. Refus et renvois à d'autres services	33
3.4. Financement et tarifs	39
3.5. Solutions et autres refuges	44
3.5.1. Solutions et suivi	44
3.5.2. Autres offres pour les femmes victimes de la violence	45
3.5.3. Offres pour les hommes et les filles victimes de la violence ainsi que pour les victimes de la traite d'êtres humains	47
4. Les besoins actuels	50
4.1. Facteurs influençant les besoins	50
4.1.1. Etendue de la violence domestique	51
4.1.2. Facteurs d'influence structurels	52
4.1.3. Facteurs liés à l'offre	54
4.1.4. Facteurs d'influence socio-économiques et socio-démographiques	55
4.1.5. Evolution des besoins	55
4.2. Evaluation des besoins du point de vue des personnes interrogées	56
4.2.1. Offre de place et taux d'occupation	56
4.2.2. Solutions	60
4.2.3. Femmes présentant des besoins particuliers	62
4.2.4. Offre de prestations	65
4.2.5. Financement	66
4.2.6. Evaluation des autres mesures à prendre	69
5. Solutions politiques et propositions des acteurs	72
5.1. Solutions fédérales	72
5.2. Solutions intercantionales	73
5.3. Propositions de la DAO, des maisons d'accueil pour femmes et d'autres acteurs	74

6. Conclusions et recommandations	76
6.1. Conclusions	76
6.2. Champs d'action et recommandations	80
Annexes	85
A1 Vue d'ensemble des entretiens	85
A2 Questions posées lors des entretiens qualitatifs :	87
A3 Interventions politiques sur le plan fédéral	89
Bibliographie	91

Résumé

Situation de départ et méthodologie

Les structures d'accueil pour femmes sont des institutions qui prennent en charge les femmes et leurs enfants ayant besoin de protection, d'hébergement et de conseils immédiats, généralement en raison de violences domestiques (CDAS 2012). En Suisse, les premiers refuges pour femmes ont été ouverts à la fin des années 1970. On en compte actuellement 18. Pour l'heure, au niveau fédéral, une série d'interventions politiques ont été déposées, qui portent sur l'offre de places et le financement des maisons d'accueil pour femmes. Dans ce contexte, la Confédération et les cantons ont besoin de bases d'évaluation et d'action. Le présent rapport, établi par les experts d'INFRAS, offre une vue d'ensemble sur la situation et les besoins des refuges pour femmes aux niveaux national et régional. Il se fonde principalement sur une analyse de la statistique 2013 des maisons d'accueil pour femmes et sur des entretiens qualitatifs avec des représentant·e·s de refuges pour femmes, de centres de consultation pour l'aide aux victimes (centres LAVI), des autorités cantonales d'aide aux victimes ainsi que des interviews avec des membres d'autres autorités (services sociaux, police, migration, égalité).

Résultats

Dans l'ensemble, ce rapport montre qu'il existe un besoin permanent de places stationnaires dans les refuges pour femmes. En Suisse, on constate de grosses différences régionales au niveau du nombre de places mises à disposition dans des maisons d'accueil pour femmes. Un potentiel d'amélioration existe dans différents domaines. Les auteur·e·s de l'étude situent les mesures à prendre en priorité dans trois domaines :

1) Offre de places et de prestations pour les femmes victimes de la violence et leurs enfants

Dans les 18 refuges pour femmes suisses, environ 128 chambres et 299 lits sont aujourd'hui à disposition. En 2013, le taux d'occupation moyen des maisons d'accueil pour femmes se situait entre 70 % et 90 %. Etant donné leur fonction d'hébergement d'urgence, les refuges pour femmes ont un taux d'occupation soumis à de fortes variations, avec pour conséquence que des femmes sont régulièrement refusées ou réorientées vers d'autres solutions. En 2013, 1048 cas (dont plus des deux tiers de femmes avec enfants) au total ont été pris en charge en Suisse dans les maisons d'accueil pour femmes. Selon la statistique des refuges pour femmes, environ 600 d'entre elles n'ont, par manque de place, pas pu être prises en charge dans leur région. Plus de la moitié (300 à 350 femmes) n'ont pas pu être placées dans une autre maison d'accueil bien qu'elles en eussent rempli les critères d'admission. Une partie des femmes ont

dû être installées dans des pensions, hôtels ou lieux d'hébergement d'urgence qui ne garantissent pas la protection des femmes et des enfants.

La longue durée moyenne du séjour est une cause importante du manque de place dans les maisons d'accueil pour femmes. S'il y avait suffisamment de solutions adéquates à disposition (appartements à prix abordables et logements adaptés pour les femmes ayant un besoin de soutien accru), la durée de séjour pourrait être raccourcie, libérant ainsi des places pour des femmes gravement menacées et dans des situations d'urgence. De plus, les représentant-e-s des refuges pour femmes et d'autres acteurs impliqués (police, centres LAVI) constatent que ces institutions sont confrontées à des cas toujours plus complexes. Ce sont surtout des femmes disposant de peu de ressources, souvent en butte à des problèmes multiples (par ex. dépendance, dettes, problèmes avec leurs enfants), et des migrantes qui se présentent dans les maisons d'accueil pour femmes. Il est particulièrement difficile de leur trouver des solutions adaptées.

2) Financement des refuges pour femmes

Le financement des refuges pour femmes diffère beaucoup d'un canton à l'autre. Dans certains cantons, ils sont principalement financés par des subventions à la personne (aide aux victimes, aide sociale et contributions versées aux pensionnaires). Dans d'autres, une grande partie du financement est effectuée par le biais de subventions des pouvoirs publics aux infrastructures (contributions forfaitaires, participation à un éventuel déficit ou contributions de base). Par ailleurs, les dons représentent parfois une part considérable du financement. De manière générale, les maisons d'accueil pour femmes n'ont pas assez de ressources pour pourvoir à leurs prestations. La plupart d'entre elles ne peuvent assurer leur activité qu'en couvrant une partie des coûts par des dons. De plus, certaines prestations (par ex. pour les enfants co-victimes) ne peuvent être proposées que grâce aux dons ou ne sont pas fournies faute de ressources financières. Les subventions à la personne ne couvrent quant à elles généralement pas les coûts ou ne coïncident pas avec les coûts complets effectifs d'une place.

Les différences de financement transparaissent aussi dans l'offre de prestations des refuges pour femmes. Les grandes maisons d'accueil et celles qui bénéficient d'une meilleure garantie financière grâce à des contributions de base proposent généralement une palette de prestations plus large (par ex. présence la nuit d'une personne d'encadrement, accessibilité 24h/24, conseil psychosocial ou juridique, garde d'enfants) et disposent d'un niveau de sécurité plus élevé. Des différences considérables existent aussi dans les tarifs des nuits en maisons d'accueil pour femmes appliqués par l'aide sociale selon que les intéressées se trouvent dans ou hors de leur canton de domicile. Ces différences sont dues principalement aux divers modèles de financement et offres de prestations.

3) Coordination et statistiques

La Fédération solidarité femmes (DAO) joue un rôle important dans la coordination et l'échange entre les maisons d'accueil, dans la compilation de données statistiques sur les refuges pour femmes et dans beaucoup d'autres tâches importantes. Pour la Confédération et les cantons, il importe d'avoir un interlocuteur auprès des maisons d'accueil pour femmes et de disposer, entre autres, de données statistiques de bonne qualité. Actuellement, la DAO ne dispose pas de ressources suffisantes pour fournir ces prestations de manière professionnelle.

Recommandations

- Un plan général devrait être élaboré, qui définisse les principales données spécifiques relatives à l'offre à l'échelle nationale (hébergement, encadrement et conseil) concernant les femmes et enfants victimes de la violence se trouvant dans une situation de détresse. C'est ainsi que peut être garanti un standard de prise en charge adapté à toutes les victimes de violences domestiques, indépendamment du canton où elles vivent. Le plan général doit également inclure l'hébergement, l'encadrement et le conseil des femmes présentant des besoins spécifiques, des hommes et des filles victimes de la violence ainsi que des victimes de la traite d'êtres humains.
- Sur la base de la présente analyse de la situation et des besoins, les cantons sont invités à dresser des inventaires régionaux des offres disponibles pour les femmes victimes de violence et leurs enfants (refuges pour femmes, autres hébergements protégés et solutions provisoires). Une comparaison avec les données spécifiques définies pour l'ensemble de la Suisse ou avec les standards minimaux permettra de déterminer si l'offre régionale doit être développée et comment elle doit l'être. Ce faisant, il faudra prendre en compte la structure de la population et les besoins régionaux spécifiques.
- Les coûts et les modèles de financement des refuges pour femmes devraient être examinés de manière plus approfondie afin de développer sur cette base des modèles financiers appropriés.
- Il y a lieu de créer un secrétariat professionnel de la DAO et de garantir son financement.

1. Contexte et but du rapport

Les structures d'accueil pour femmes sont des institutions qui prennent en charge les femmes et leurs enfants ayant besoin de protection, d'hébergement et de conseils immédiats, généralement en raison de violences domestiques (CDAS 2012). En Suisse, la mise à disposition et le financement d'une offre suffisante de places stationnaires sont débattus sur la scène politique depuis les années 90. En publiant sa statistique annuelle, l'organisation faîtière des maisons d'accueil suisses pour femmes (DAO) a signalé à maintes reprises que la situation de l'offre de places dans les refuges pour femmes avait pour conséquence que de nombreuses femmes en quête de protection accompagnées de leurs enfants devaient être refusées ou envoyées dans d'autres structures et que le financement des institutions existantes n'était pas assuré de manière durable. Au niveau fédéral, dans le même laps de temps, une série d'interventions politiques ont été déposées, qui ont trait aux places dans les refuges pour femmes et à leur financement. De plus, le Conseil fédéral a signé en septembre 2013 la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). La ratification de cette convention est actuellement en préparation sous l'égide de l'Office fédéral de la justice (OFJ). La convention oblige les Etats membres à mettre à disposition un nombre adéquat de places protégées et donc à déterminer le besoin concret de places stationnaires sur le plan national.

Dans ce contexte, la Confédération et les cantons ont besoin de bases d'évaluation et d'action concernant les besoins et l'offre de places ainsi que le financement des maisons d'accueil pour femmes en Suisse. Conjointement avec le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a chargé le bureau de recherche et de conseil INFRAS de procéder à une analyse de la situation et des besoins portant sur l'offre de places stationnaires dans les refuges pour femmes (situation de l'offre en Suisse et sur le plan régional) et leur financement. Les principaux destinataires du rapport sont les cantons – responsables de l'organisation et du financement de places protégées – la Confédération et d'autres acteurs intéressés.

Le présent mandat a pour but d'établir un rapport indépendant établi par des experts qui serve de base d'évaluation et d'action et permette de poursuivre le débat politique. Outre une appréciation de la situation et des besoins au niveau national, le rapport présente aussi la situation de l'offre dans les grandes régions. Chaque maison d'accueil pour femmes, respectivement le canton auquel elle appartient, ayant été attribuée à une grande région définie par

l'aide régionale aux victimes de la CDAS¹, nous n'émettons pas d'affirmations sur le plan cantonal. Le présent rapport livre pourtant des pistes qui aideront les cantons à déterminer leurs besoins plus en détail.

Le présent rapport de base examine exclusivement l'offre stationnaire des maisons d'accueil pour femmes. L'offre de conseil en ambulatoire que proposent souvent les refuges ne fait pas l'objet de la présente analyse. Les hébergements protégés alternatifs destinés aux femmes, filles et hommes victimes de la violence ou pour les victimes de la traite d'êtres humains ne font pas non plus partie de l'enquête. Le rapport ne donne à ce sujet qu'un bref aperçu des offres existant en Suisse.

¹ Les membres de la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL - LAVI) sont groupés en conférences régionales. Celles-ci constituent la base de la distinction de quatre grandes régions (voir à ce sujet le chapitre 3.2.).

2. Méthodologie

La présente analyse de la situation et des besoins est divisée en quatre parties majeures :

- 1. Description de la situation** : dans un premier temps, les bases juridiques, l'offre de places et de prestations ainsi que l'occupation et la situation financière actuelle des maisons d'accueil pour femmes sont décrites.
- 2. Description des besoins** : dans un second temps, nous examinons les facteurs influençant le besoin de places stationnaires dans les refuges pour femmes et exposons l'appréciation que les divers acteurs font de l'offre régionale de places en maison d'accueil pour femmes, de leur financement et des mesures supplémentaires à prendre au niveau régional et supra-régional.
- 3. Description des solutions mises en œuvre jusqu'ici et actuellement en discussion** : dans un troisième temps, nous présentons les solutions appliquées jusqu'ici et celles que formulent divers acteurs, ainsi que les interventions politiques sur ce thème.
- 4. Déterminations des mesures à prendre et formulation de recommandations** : les résultats des trois premières parties nous amènent à déduire s'il est nécessaire d'agir, et par le biais de quelles mesures, pour garantir à la fois une offre suffisante de places et le financement des refuges pour femmes. Nous en tirons des recommandations à l'intention de la Confédération et des cantons.

La figure 1 donne un aperçu de la méthodologie appliquée:

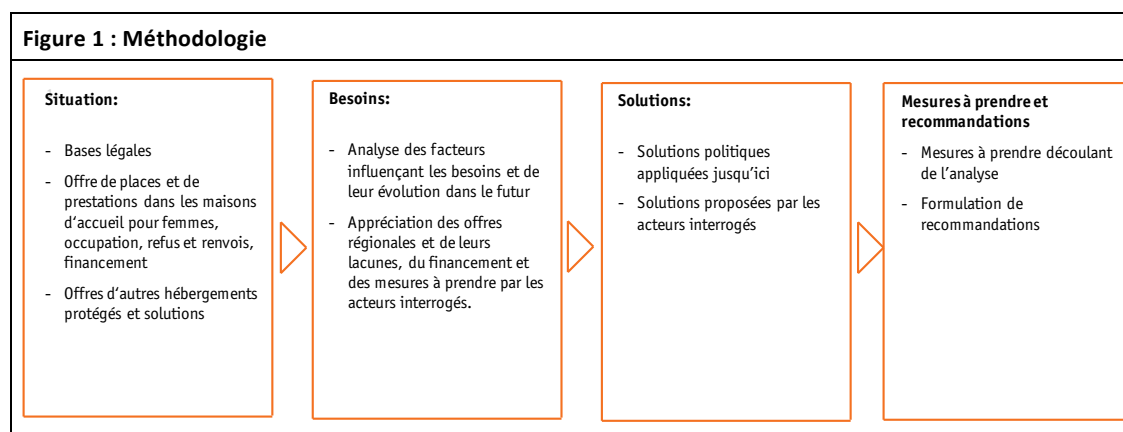


Tableau établi par les auteur-e-s

Pour procéder à l'analyse de la situation et des besoins, nous avons utilisé une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives. Pour l'essentiel, trois méthodes ont été employées :

Analyses de documents et d'ouvrages de référence portant principalement sur les bases juridiques, les solutions politiques proposées jusqu'ici et sur les facteurs influençant les besoins.

▪ **Entretiens qualitatifs avec divers groupes d'acteurs** : au total, nous avons mené neuf entretiens individuels et deux interviews de groupes avec des représentant-e-s de refuges pour femmes et de la DAO ainsi que 13 entretiens avec des professionnels des centres LAVI, des autorités cantonales d'aide aux victimes et d'autres autorités urbaines et cantonales (services sociaux, police, migration, égalité) de toutes les régions. En outre, deux expertes allemande et autrichienne ainsi qu'un représentant du refuge pour hommes *Zwüschehalt* ont été interrogés. Vous trouvez en annexe une vue d'ensemble des partenaires d'entretien et le questionnaire structurant les interviews.

▪ **Analyse de la statistique 2013 des maisons d'accueil pour femmes (comparaison croisée de la DAO)** : en 2012, avec le soutien du BFEG, la DAO a développé une nouvelle grille d'enquête pour les comparaisons dites « croisées ». Il s'agit d'une collecte de données portant sur les prestations, l'utilisation et le financement des refuges pour femmes. Pour la première fois en 2013, la nouvelle grille d'enquête a été remplie par toutes les maisons d'accueil pour femmes. Dans le cadre du présent mandat, les données de tous les refuges pour femmes ont été réunies, leur plausibilité a été vérifiée avec l'aide de la DAO et elles ont finalement été évaluées sur un plan statistique et descriptif en lien avec les questions intéressantes pour l'analyse de la situation. Les données sont en partie incomplètes et n'ont pu être exploitées que de manière limitée pour certaines questions car il s'agit de la première enquête basée sur la nouvelle grille et que de nombreux refuges pour femmes n'ont pas encore pu, à l'interne, adapter leur manière de saisir les données et leur logiciel.

En raison des lacunes de données quantitatives disponibles pour certains aspects, la présente analyse de la situation et des besoins présente un caractère principalement qualitatif.

3. La situation

En Suisse, les premières maisons d'accueil pour femmes ont été fondées il y a plus de 30 ans. Selon Gloor et Meier (2014), l'ouverture de refuges pour femmes est sans conteste le résultat du nouveau mouvement féministe de l'époque, qui a donné l'impulsion pour que la violence à l'égard des femmes et les possibilités de protéger les personnes concernées deviennent sujets de discussion publique. Gloor et Meier (2014) décrivent les maisons d'accueil pour femmes de la manière suivante : « Le refuge pour femmes offre à des femmes victimes de la violence et à leurs enfants en situation de crise aiguë un hébergement sûr, où séjourner provisoirement. La protection et la sécurité des personnes concernées constituent la priorité de l'offre stationnaire, raison pour laquelle l'adresse reste secrète, seul le numéro de téléphone est communiqué. La maison d'accueil pour femmes met à disposition, aussi à l'intention des enfants, un lieu de stabilisation et permet, dans un environnement protégé, aux personnes concernées de s'informer sur les options qui se présentent à elles et les étapes à planifier. Le refuge offre également un service de conseil professionnel qui permet aux femmes de parler de leur expérience et de réfléchir à leur situation. Ce conseil comprend également la mise en évidence de diverses possibilités, l'encouragement et le soutien des décisions prises par les intéressées ainsi que des informations sur les étapes juridiques et, au besoin, sur d'autres contacts institutionnels ».

Les sous-chapitres suivants décrivent la situation des maisons d'accueil pour femmes en Suisse : le chapitre 3.1 donne un aperçu des bases juridiques des refuges pour femmes sur les plans international, national et cantonal. Le chapitre 3.2 décrit l'offre de places et de prestations, le chapitre 3.3 en expose l'utilisation et le chapitre 3.4 présente la situation financière des refuges pour femmes. Enfin, nous donnons au chapitre 3.5 un bref aperçu des refuges alternatifs pour les femmes victimes de la violence, des hébergements protégés disponibles en Suisse pour les hommes et les filles victimes de la violence ainsi que pour les victimes de la traite d'êtres humains.

Les chapitres 3.2 à 3.4 se fondent sur la statistique 2013 des maisons d'accueil pour femmes établie par la DAO. Il s'agit du premier recours à la nouvelle statistique. Par manque de ressources et de logiciels adaptés à celle-ci, certains refuges pour femmes n'ont pu livrer que des données incomplètes. Cependant, les données utilisées ont été autant que possible complétées et rendues plausibles grâce au soutien du comité de la DAO. De plus, les données statistiques ont été consolidées par des informations fournies lors des entretiens.

3.1. Bases légales

Dispositions légales au niveau national

En Suisse, les maisons d'accueil pour femmes sont de la responsabilité des cantons. Au niveau fédéral, la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) du 23 mars 2007, révisée depuis lors, est la principale base légale relative aux hébergements d'urgence et au financement des séjours dans ces institutions.

- L'art. 14. al. 1 énonce que « Si nécessaire, les centres de consultation procurent un hébergement d'urgence à la victime ou à ses proches ».
- L'art. 13 (Aide immédiate et aide à plus long terme) constitue la base essentielle du financement des séjours dans les refuges pour femmes. Les séjours en maison d'accueil pour femmes sont en grande partie (plus de 90 % des cas sont des victimes au sens de la LAVI) financés par ces aides (voir chapitre 3.4) :
 - Al. 1 « Les centres de consultation fournissent immédiatement à la victime et à ses proches une aide pour répondre aux besoins les plus urgents découlant de l'infraction (aide immédiate) ».
 - Al. 2 « Si nécessaire, ils fournissent une aide supplémentaire à la victime et à ses proches jusqu'à ce que l'état de santé de la personne concernée soit stationnaire et que les autres conséquences de l'infraction soient dans la mesure du possible supprimées ou compensées (aide à plus long terme) ».

Entrée en vigueur le 1.1. 1993, la loi sur l'aide aux victimes d'infractions a eu des répercussions importantes sur les maisons d'accueil pour femmes. Alors qu'à l'époque pionnière les refuges pour femmes étaient les seules institutions à prendre en charge le problème de la violence envers les femmes, au fil du temps s'est créé un réseau d'institutions proposant aux victimes de la violence une aide concrète et du soutien. De concert avec les refuges pour femmes, les centres spécialisés de consultation pour l'aide aux victimes², notamment, jouent aujourd'hui un rôle central (Gloor et Meier 2014). Selon Gloor et Meier, le travail actuel des refuges pour femmes est mieux intégré qu'autrefois dans les déroulements et activités administratives inhérentes aux procédures d'intervention prévues par les cantons en matière de violence domestique.

Dans le contexte plus étendu de la violence domestique, une série d'autres lois et de changements législatifs au niveau fédéral influencent l'activité des refuges pour femmes. Dans ce qui suit, les principaux changements sont cités par ordre chronologique :

² <http://www.sodk.ch/fr/domaines/familles-et-societe/aide-aux-victimes/wwwaide-aux-victimesch/centres-de-consultation-pour-laide-aux-victimes/>

- Appliquée depuis le 1^{er} avril 2004, la **poursuite d'office de la violence dans le couple** a pour conséquence que les voies de fait répétées, la menace, la contrainte sexuelle et le viol dans le couple sont poursuivies d'office, c'est-à-dire sans plainte préalable.
- Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007, la nouvelle **norme de protection contre la violence du code civil** (art.28b CC) permet aux plaignant·e·s de demander des mesures de protection (par ex. interdiction de prendre contact, mesure d'éloignement) et commande aux cantons de définir une procédure d'expulsion immédiate de la personne menaçante en cas de crise.
- La nouvelle règle prévue dans la **loi fédérale sur les étrangers** (LEtr, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008), qui donne aux étrangères et étrangers dont le séjour est lié à une communauté existante, mariage ou famille, un droit de séjour individuel s'il y a séparation avant l'écoulement du délai de trois ans prévu par la loi en cas de raisons personnelles majeures, notamment pour les victimes de la violence domestique.
- Le **code de procédure pénale suisse (CPP)** remplace depuis le 1^{er} janvier 2011 les 26 codes cantonaux de procédure pénale en vigueur jusqu'alors. Les droits relatifs aux procédures pénales, auparavant réglés dans la loi sur l'aide aux victimes (LAVI), sont désormais énoncés de manière exhaustive dans le CPP (BFEG 2013, p.11).

La possibilité de l'**expulsion policière** intéresse tout particulièrement les maisons d'accueil pour femmes puisque cette mesure signifie que la personne exerçant la violence doit en principe quitter le domicile commun. Ainsi, les victimes disposent aujourd'hui d'autres possibilités pour se protéger et se mettre en sécurité que la fuite dans un refuge pour femmes. D'après nos entretiens, cette mesure a eu pour conséquence que les refuges pour femmes sont maintenant surtout confrontés à des cas de violence domestique très complexes et difficiles. Le rapport Gloor et Meier (2014) le confirme.

Recommandations intercantionales

Pour promouvoir une mise en œuvre uniforme de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI) dans les cantons, la CDAS a instauré la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL - LAVI). Il s'agit d'une conférence permanente spécialisée qui favorise la collaboration entre la Confédération et les cantons et garantit l'échange d'informations et d'expériences entre les instances d'indemnisation cantonales, les centres de consultation pour l'aide aux victimes, l'Office fédéral de la justice et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Les recommandations aux cantons proposant des standards minimaux pour la mise en œuvre de la LAVI, représentent l'instrument le plus important à disposition de la CSOL - LAVI. Les recommandations ne

sont pas contraignantes sur le plan juridique. Les recommandations de la CSOL – LAVI contiennent notamment les dispositions suivantes concernant les refuges pour femmes :

- Recommandation relative à l'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) du 21 janvier 2010 : « L'aide financière immédiate comprend au moins :
 - 21 jours d'hébergement d'urgence,
 - 21 jours de dépannage financier,
 - les frais de transport, de réparation et de sécurité indispensables,
 - (...)
 - les frais de traduction. »
- Recommandation du 14 octobre 2010: « Si une victime cherche refuge dans un foyer d'accueil pour femmes ou un hébergement d'urgence situé à l'extérieur de son canton de domicile, le financement de son séjour doit être en principe pris en charge par le canton de domicile. Il est donc recommandé aux foyers d'accueil pour femmes/hébergements d'urgence d'adresser les demandes de prise en charge des frais de séjour aux services d'aide aux victimes du canton de domicile de la victime. Dans le cas de séjours effectués à l'extérieur du canton, il est recommandé d'appliquer le tarif en vigueur (généralement le plein tarif). »

Bases légales au niveau cantonal

Cinq cantons disposent de **lois se référant de manière explicite aux maisons d'accueil pour femmes** (AG, BL, BS, BE, NE). Les lois correspondantes (parmi lesquelles une ordonnance) sont énumérées dans le tableau suivant :

Tableau 1: Dispositions légales au niveau cantonal		
Canton	Législation	Mesure
AG	<ul style="list-style-type: none"> Verordnung über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsverordnung), du 8 novembre 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> Règlement de la prise en charge des prestations en cas de séjour dans des refuges pour femmes hors canton (§51, en vigueur depuis le 1.1.2007).
BL	<ul style="list-style-type: none"> Gesetz über Beiträge an Frauenhäuser und ähnliche Institutionen (Frauenhausgesetz), modifications du 11.11.2010. 	<ul style="list-style-type: none"> Participation financière du canton aux refuges pour femmes reconnus à BL et BS (§1), reconnaissance d'une maison d'accueil pour femmes (§2, en vigueur depuis 1.1.1989).
BS	<ul style="list-style-type: none"> Gesetz über Beiträge an Frauenhäuser und ähnliche Institutionen (Frauenhausgesetz), modifications du 11.11.2010. 	<ul style="list-style-type: none"> Participation financière du canton aux refuges pour femmes reconnus à BL et BS (§1), reconnaissance d'une maison d'accueil pour femmes (§2, en vigueur depuis 1.1.1989).
BE	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur l'aide sociale (LASoc) du 11 juin 2001 	<ul style="list-style-type: none"> Mise à disposition par le canton de refuges pour femmes (art. 71 al. 1 LASoc, teneur du 1.2.2011).
NE	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple), du 30 mars 2004. 	<ul style="list-style-type: none"> L'Etat soutient les structures offrant un accueil et un appui aux victimes de violence dans les relations de couple et veille à ce que l'offre disponible en matière de structures d'accueil d'urgence réponde aux besoins (art. 3 LVCouple).

Tableau établi par les auteur-e-s

Dans les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, la participation financière du canton et la reconnaissance cantonale des refuges pour femmes sont réglées dans une loi spécifique. Dans la loi sur l'aide sociale, le canton de Berne fixe que les offres nécessaires pour l'intégration sociale sont mises à disposition par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, notamment en matière de refuges pour femmes. Dans le canton de Neuchâtel, le soutien aux structures pour victimes de violence conjugale est mentionné dans la loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple. En Argovie, la prise en charge de prestations en cas de séjours dans des refuges pour femmes hors canton est réglée dans une ordonnance.

Parallèlement à l'aide aux victimes, le financement des séjours dans des refuges pour femmes peut aussi, selon les ressources financières des personnes concernées, être assuré par **l'aide sociale**³. En Suisse, l'aide sociale relève de la compétence des cantons conformément à l'article 115 de la Constitution fédérale. Il n'y a donc pas de loi fédérale sur l'aide sociale. Comme les cantons en sont responsables, celle-ci est réglée dans les lois cantonales sur l'aide sociale généralement basées sur les « Concepts et normes de calcul de l'aide sociale » élaborés par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

³ Cf. <http://csias.ch/les-normes-csias/bases-legales/lois-cantonales-daide-sociale/>

Les lois sont très différentes les unes des autres, tant au niveau de la structure de l'aide sociale que de la répartition des compétences entre les cantons et les communes. Certains cantons ont complètement « cantonalisé » l'aide sociale alors que d'autres connaissent une large autonomie des communes.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de l'art. 28b CC le 1^{er} juillet 2007, tous les cantons disposent de bases légales sur la violence domestique⁴. Les dispositions à ce sujet figurent dans **les lois cantonales sur la police, dans les lois spécifiques de protection contre la violence ou dans les lois d'application du code civil suisse**. De surcroît, dans certains cantons la transmission de données concernant les victimes et les auteur-e-s ainsi que les mesures de protection de l'enfant sont traitées séparément dans des lois spécialement promulguées à cet effet. Alors que la possibilité d'éloigner l'auteur figure dans chaque texte de loi, la durée maximale de l'interdiction de retour, par exemple, est réglée différemment d'un canton à l'autre. Aux Grisons, un-e auteur-e peut être éloigné-e du domicile familial pendant dix jours au maximum alors que, dans le canton de Zurich, cette interdiction peut aller jusqu'à trois mois. De plus, la **transmission des données sur les victimes et les auteur-e-s aux centres de consultation ou aux services d'accueil** n'est pas réglée de manière uniforme et parfois pas fixée du tout (par ex. à Glaris). Dans certains cantons, la transmission des données est effectuée d'office, dans d'autres seulement avec le consentement des personnes menacées et éloignées ou si elles expriment le désir. Cette dernière mesure pose un problème particulier en relation avec la démarche proactive⁵ prévue uniquement dans la législation de trois cantons. D'un point de vue juridique, la personne menacée ou éloignée ne peut être contactée sans son consentement préalable que lorsque les bases légales spécifiques existent. Par contre, lorsque des enfants sont impliqués, la communication de l'intervention de la police à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) est prévue dans presque tous les cantons.

⁴ Voir aussi la liste du BFEG sur le site web

<http://www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/00094/index.html?lang=de>.

⁵ « Une démarche proactive comporte une prise de contact immédiate avec les victimes et les personnes auteures de la violence sans que celles-ci soient obligées de se rendre dans un centre de consultation. Le but de cette démarche est d'informer rapidement les personnes de leurs droits et devoirs après une intervention policière » (BFEG 2013, p. 9). « Prendre contact avec une victime sans son consentement préalable est juridiquement admissible dans la mesure où une base légale le permet expressément » (BFEG 2013, p. 9).

Bases légales au niveau international

Au niveau international, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n°210, Convention d'Istanbul) entrée en vigueur le 1^{er} août 2014 constitue la norme principale. C'est l'accord international le plus complet visant à lutter contre la violence faite aux femmes et contre la violence domestique. Signée par le Conseil fédéral en septembre 2013, la Convention d'Istanbul n'a, à ce jour, pas encore été ratifiée.

La Convention se fonde essentiellement sur une politique nationale coordonnée dans les domaines de la prévention de la violence, de la protection des victimes et de la poursuite pénale. Elle couvre toutes les formes de violence contre les femmes (violence physique, psychique et sexuelle, harcèlement sexuel et obsessionnel, mariages forcés, mutilations génitales féminines, stérilisations et avortements forcés). Dans le domaine de la violence domestique, le Conseil de l'Europe laisse aux Etats membres le soin d'étendre la Convention à toutes les victimes, soit également aux hommes et aux enfants (art. 2). Intitulé « Refuges », l'art. 23 de la Convention stipule que les parties prennent les mesures législatives (ou autres) nécessaires pour permettre la mise en place de refuges appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin d'offrir aux victimes, en particulier aux femmes et aux enfants, des logements sûrs.

Valeur de référence du Conseil de l'Europe concernant le nombre de maisons d'accueil

Le rapport final de la *Task Force* du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique (EG-TFV (2008) 6) cite la valeur de référence, non-contraignante juridiquement, d'une place pour une famille (la personne concernée et ses enfants) dans un refuge pour une population de 10 000 habitants. Les explications à l'appui de l'art.23 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n°210, Convention d'Istanbul) soulignent néanmoins que le nombre de maisons d'accueil doit être fixé en fonction des besoins réels.

En 2012, le réseau de défense des droits des femmes WAVE (Women against Violence Europe) a rédigé un rapport portant sur 45 pays européens, qui comparait les places protégées disponibles actuellement dans les refuges compte tenu de la valeur de référence indicative de 1 :10 000 habitants. Selon WAVE (2012), le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Norvège et la Slovénie étaient alors les seuls pays dont l'offre de places satisfaisait à cette recommandation. La Suisse aussi était nettement en dessous de cette valeur de référence. Toujours selon WAVE (2012), il faudrait 774 lits dans les maisons d'accueil suisses pour atteindre la valeur indicative de 1 :10 000. Or, en 2012, selon le rapport seuls 247 lits étaient disponibles dans des refuges pour femmes, ce qui signifie qu'il manquait 527 lits⁶.

Selon les informations de spécialistes d'Autriche et d'Allemagne, ces deux pays utilisent le paramètre d'une place par famille pour une population de 10 000 habitants comme valeur de référence. Mais les experts s'accordent à dire que la planification des besoins doit être basée sur une analyse des besoins qui prenne en compte le contexte régional (taux de prévalence, bases légales, refuges alternatifs, réseau de soutien et de conseil ambulatoires, etc.) et d'autres facteurs comme les solutions transitoires, avec pour résultat que le besoin effectif peut s'écarter de la valeur de référence citée.

⁶ En fait, la valeur de référence concerne le nombre de places pour une famille – donc le nombre de chambres – et non le nombre de lits. Le nombre de chambres étant plus petit que le nombre de lits (voir à ce sujet le chapitre 3.2), la différence par rapport à la valeur de référence serait encore plus grande que celle calculée dans le rapport WAVE.

3.2. Offre de places et de prestations dans les maisons d'accueil pour femmes en Suisse

En Suisse, les refuges pour femmes sont des services d'intervention en cas de crise qui offrent aux femmes victimes de la violence domestique et à leurs enfants un hébergement d'urgence ainsi que protection et conseil. Sous cette forme, il existe en Suisse 18 refuges pour femmes au total. 14 d'entre eux sont des membres actifs de la Fédération solidarité femmes en Suisse et au Liechtenstein (DAO)⁷. La DAO est organisée en association de type professionnel. Elle représente les intérêts des refuges pour femmes envers l'extérieur, encourage l'échange interne et sensibilise l'opinion publique. Le tableau suivant donne un aperçu des 18 maisons d'accueil pour femmes en Suisse (état octobre 2014). Les institutions qui ne sont pas exclusivement actives dans l'hébergement et le conseil aux femmes victimes de la violence domestique n'apparaissent pas dans la liste. A l'exception du Centre d'accueil *MalleyPrairie* à Lausanne, tous les refuges pour femmes gardent leur adresse secrète.

Région	Canton	Lieu	Nom
Suisse orientale et Zurich	ZH	Zurich	Frauenhaus Zürich <i>Violetta</i>
	ZH	Winterthur	Frauenhaus Winterthur
	ZH	Uster	Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland
	SG	Saint-Gall	Frauenhaus St. Gallen
	GR	Coire	Frauenhaus Graubünden
Suisse du Nord-Ouest	BE	Berne	Frauenhaus Bern
	BE	Biel/Bienne	Frauenhaus und Beratungsstelle Region Biel
	BE	Thoune	Frauenhaus Thun – Berner Oberland
	AG, SO	Aarau	Frauenhaus Aargau/Solothurn
	BS, BL	Bâle	Frauenhaus Basel
Suisse centrale	LU	Lucerne	Frauenhaus Luzern
Suisse latine	FR	Fribourg	Solidarité Femmes Fribourg
	NE	La Chaux-de-Fonds	Solidarité Femmes région Neuchâtel
	VD	Lausanne	Centre d'accueil <i>MalleyPrairie</i>
	GE	Genève	Solidarité Femmes Genève
	VS	Brigue	Unterschluß für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder
	TI	Tenero	Casa armònia
	TI	Lugano	Casa delle donne

Sources : Fédération solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO) 2014 : <http://www.frauenhaus-schweiz.ch/fr/page-daccueil> ; statistique DAO des refuges pour femmes 2013

⁷ Les centres d'accueil pour femmes suivants ne sont pas membres de la Fédération solidarité femmes en Suisse et au Liechtenstein (DAO) : Frauenhaus Luzern à Lucerne ; Centre d'accueil *MalleyPrairie* à Lausanne ; Casa armònia à Tenero ; Casa delle donne à Lugano.

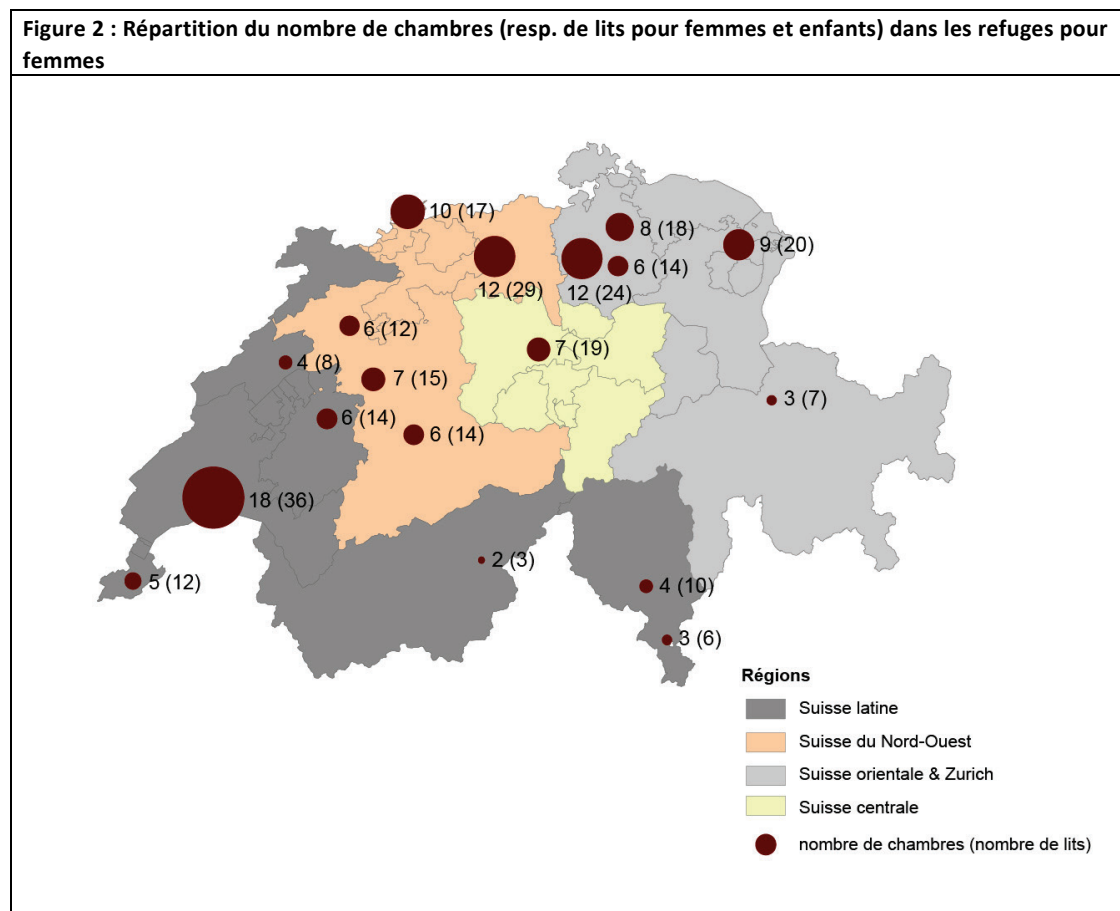
L'analyse du présent rapport distingue quatre grandes régions basées sur les régions définies par la CDAS pour l'aide aux victimes. La répartition des cantons par région est indiquée entre parenthèses :

- Suisse orientale et Zurich (AR, AI, GL, GR, SG, SH, TG, ZH)
- Suisse du Nord-Ouest (AG, BS, BL, BE, SO)
- Suisse centrale (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG)
- Suisse latine (FR, GE, JU, NE, TI, VS, VD)

Chaque refuge pour femmes a été attribué à une région du canton dans lequel il se trouve.

Offre de places

Les 18 refuges pour femmes de Suisse offrent un total de 128 chambres et 299 lits (dont 21 lits d'appoint/mobiles). La carte suivante indique la répartition de l'offre de places (nombre de chambres et nombre de lits pour femmes et enfants) :



Source : statistique DAO des refuges pour femmes 2013. Carte établie par les auteur-e-s

Zones desservies et capacités des maisons d'accueil pour femmes

Les cantons n'ont pas tous leur propre refuge pour femmes. Soleure et Argovie ont ouvert une maison d'accueil commune, tout comme Bâle-Ville et Bâle-Campagne. D'autres cantons dépourvus de tels refuges ont conclu des conventions de prestations avec des maisons d'accueil d'autres cantons. La zone desservie par certains refuges dépasse ainsi les frontières cantonales :

- La maison d'accueil pour femmes de Saint-Gall a conclu une convention de prestations avec le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Un contrat similaire est en préparation avec Appenzell Rhodes-Intérieures.
- Le refuge pour femmes de Winterthur prend également en charge les cas du canton de Thurgovie sur la base d'un contrat de prestations. Un accord existe aussi avec Schaffhouse⁸ et un contrat de prestations est en préparation.
- La maison d'accueil pour femmes de Lucerne a conclu différents accords avec les autres cantons de Suisse centrale. Il existe des accords avec Uri, Obwald et Nidwald. Ces cantons versent une contribution de base au refuge de Lucerne, qui permet de réduire quelque peu le coût des séjours des femmes venant de ces cantons. Il n'existe pas d'accord contractuel avec le canton de Schwyz, raison pour laquelle les coûts complets du séjour lui sont facturés.
- Le canton de Zoug verse une contribution financière pour les conseils téléphoniques de la maison d'accueil pour femmes de Lucerne, mais pas pour le refuge lui-même. Les coûts de séjour lui sont donc aussi entièrement facturés.

Glaris et le Jura n'ont pas d'offre à disposition et n'ont conclu aucun accord explicite avec d'autres cantons. Les femmes du canton du Jura sont généralement prises en charge par les refuges de La Chaux-de-Fonds ou de Bienne.

Le tableau suivant indique le taux de couverture (nombre de chambres et de lits pour 10 000 habitant·e·s) au niveau des grandes régions et cantons. Selon la DAO, c'est le nombre de chambres qui doit être considéré comme indicateur déterminant puisque les femmes victimes de la violence se présentent souvent à la maison d'accueil avec leurs enfants (ne comptent que pour un seul cas) et occupent ainsi toute une chambre. Pour le calcul du taux de couverture régional, on a tenu compte des refuges pour femmes de chaque canton qui sont aussi ouverts à d'autres cantons sur la base de conventions de prestations.

⁸Jusqu'au printemps 2013, il y avait une maison d'accueil pour femmes dans le canton de Schaffhouse.

Tableau 3 : taux de couverture par chambres et par lits dans les refuges pour femmes selon les régions			
Cantons	Nombre d'habitants	Chambres pour 10 000 habitants	Lits pour 10 000 habitants (sans les lits d'appoint)
Suisse orientale et Zurich	2,6 mio (31 %)	0,15	0,32
ZH, SH, TG	1'764'599	0,15	0,32
SG, AI, AR	561'168	0,16	0,36
GL	39'593	-	-
GR	194'959	0,15	0,36
Suisse du Nord-Ouest	2,4 mio (29 %)	0,17	0,37
BE	1'001'281	0,19	0,41
AG, SO	897'799	0,13	0,32
BS, BL	467'991	0,21	0,36
Suisse centrale LU, NW, OW, SZ, UR, ZG	0,8 mio (10 %)	0,09	0,25
Suisse latine	2,4 mio (30 %)	0,17	0,37
JU	71'738	-	-
FR	297'622	0,20	0,47
NE	176'402	0,23	0,45
VD	749'373	0,24	0,48
GE	469'433	0,11	0,26
VS	327'011	0,06	0,09
TI	346'5389	0,09	0,17
Total Suisse	8,1 mio	0,16	0,34

Sources : OFS, statistique des habitants, population résidente permanente au 31.12.2013 ; statistique 2013 des refuges pour femmes de la DAO.

En 2013, on disposait de 0,34 lit (et 0,16 chambre) pour 10 000 habitants dans les maisons d'accueil pour femmes en Suisse. Notre pays se situe ainsi largement en dessous de la valeur de référence (non contraignante juridiquement) du Conseil de l'Europe, qui prévoit une place par famille (c'est-à-dire une chambre) pour une population de 10 000 habitants. Mais le Conseil de l'Europe souligne aussi que le nombre de refuges doit être fonction des besoins effectifs internes de l'Etat (voir chap. 3.1).

Le tableau montre également que, proportionnellement au nombre d'habitants, c'est en Suisse centrale que le nombre de places dans les maisons d'accueil pour femmes est le plus faible (0,09 chambre/0,25 lit pour 10 000 habitants). Mais il ressort des entretiens que d'autres possibilités d'hébergement pour les femmes victimes de la violence existent (par ex. foyer pour femmes à Zoug), elles sont toutefois moins spécialisées. La situation est semblable dans les trois autres grandes régions, avec juste 0,15 à 0,17 chambre et 0,32 à 0,37 lit pour 10 000 habitants.

Dans les grandes régions, on constate parfois d'importantes différences sur le plan cantonal, en particulier en Suisse latine. Les cantons de Genève, du Valais et du Tessin présentent un

taux de couverture bas. Mais, selon les entretiens, il existe à Genève des refuges alternatifs pour les femmes victimes de la violence, dont un hébergement spécialisé dans les problèmes de violence domestique, qui ne garantit cependant pas l'anonymat, et un autre qui accueille surtout – mais pas uniquement - des cas relevant de la violence domestique. Au Tessin et notamment en Valais, l'offre alternative est en revanche plus restreinte et n'est pas spécialisée dans la violence domestique. Le taux de couverture se situe aussi en dessous de la moyenne suisse dans la région comprenant ZH/SH/TG et AG/SO, ainsi qu'aux GR.

Offre de prestations des maisons d'accueil pour femmes

Le tableau suivant donne un aperçu de l'offre de prestations des 18 refuges pour femmes, qui varie d'un lieu à l'autre. Les différences d'offres de prestations observées sont notamment dues à des ressources financières inégales. Elles concernent en particulier l'accessibilité de nuit, le statut de centre reconnu de consultation pour l'aide aux victimes et l'offre de conseils :

- Selon l'Office fédéral de la statistique (2012), les infractions en matière de violence domestique enregistrées par la police surviennent très souvent entre 19 et 20 heures. Compte tenu de ce fait, il y a lieu d'admettre qu'il existe un besoin d'accessibilité téléphonique 24h/24. Il ressort des entretiens que les femmes séjournant depuis peu dans une maison d'accueil pour femmes, qui vivent une situation de crise et ne sont pas encore stabilisées, ont aussi souvent besoin de s'entretenir et de se faire conseiller la nuit. L'offre de prestations des refuges pour femmes en soirée et durant la nuit est donc une activité importante : 13 refuges (72 %) sont accessibles par téléphone 24h/24 pour les femmes cherchant de l'aide. Ces maisons d'accueil dispensent aussi des conseils la nuit. Sept refuges pour femmes (39 %) offrent une prise en charge de nuit assumée par des collaboratrices du service de piquet. Dans dix de ces institutions (55 %), une personne de l'encadrement assure une présence nocturne.
- Six maisons d'accueil pour femmes (33 %) sont aussi des centres de consultation pour l'aide aux victimes (centres LAVI) reconnus par le canton (Argovie/Soleure, Berne, Bienne, Thourne, Fribourg et Underschlupf VS). Cela signifie que la première évaluation visant à déterminer si une femme remplit les conditions pour être reconnue victime au sens de la LAVI est effectuée par le refuge pour femmes qui peut lui-même octroyer certaines prestations dans le cadre de l'aide immédiate. Sept autres (39 %) offrent des conseils de manière indépendante.
- Les maisons d'accueil pour femmes se différencient aussi par leur offre de conseils. 13 d'entre elles (72 %) proposent des conseils juridiques, et 16 (89 %) des conseils psychosociaux. Suite au séjour dans un refuge, les conditions de vie de bien des pensionnaires changent, entraînant de fortes incidences budgétaires, raison pour laquelle des conseils financiers peuvent être sollicités dans 14 institutions (78 %). 13 maisons d'accueil (72 %) proposent des conseils spécifiques destinés aux personnes issues de la migration et 13 refuges

(72%) fournissent des conseils à d'anciennes pensionnaires. 15 refuges (83 %) offrent des conseils téléphoniques, sept (39 %) des conseils en ligne. En outre, sept maisons d'accueil indiquent disposer d'autres offres.

Tableau 4 : offre de prestations des maisons d'accueil pour femmes													
Maison d'accueil pour femmes	Accessible par téléphone 24h/24	Encadrement nocturne par service de piquet	Encadrement nocturne sur place	Centre de consultation ambulatoire sur mandat LAVI	Centre de consultation ambulatoire sans mandat LAVI	Conseils juridiques	Conseils psychosociaux	Conseils financiers	Conseils spécifiques à la migration	Conseils de nuit	Conseils téléphoniques à des tiers	Conseils en ligne	Autres offres
Suisse orientale et Zurich													
Frauenhaus Zurich <i>Violetta</i>	x	-	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	-
Frauenhaus Winterthur	x	-	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x
Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland	x	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Frauenhaus St. Gallen	x	-	x	-	-	x	x	x	x	-	x	-	-
Frauenhaus Graubünden	x	x	x	-	x	x	x	x	x	x	x	x	-
Suisse du Nord-Ouest													
Frauenhaus Bern	-	-	x	x	-	x	x	x	x	x	x	-	-
Frauenhaus und Beratungsstelle Region Biel	-	x	-	x	-	x	x	-	x	x	x	-	-
Frauenhaus Thun – Berner Oberland	-	x	-	x	-	x	x	x	x	x	x	-	-
Frauenhaus Aargau/Solothurn	x	x	x	x	-	x	x	x	x	x	x	x	x
Frauenhaus Basel	x	-	x	-	-	x	x	x	x	-	x	x	-
Suisse centrale													
Frauenhaus Luzern	x	-	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x
Suisse latine													
Solidarité Femmes Fribourg	x	-	x	x	-	x	x	x	x	-	-	-	-
Solidarité Femmes région Neuchâtel	-	-	-	-	x	-	x	x	-	x	x	-	-
Centre d'accueil <i>MalleyPrairie</i>	x	-	x	-	x	-	x	x	-	x	x	-	x
Solidarité Femmes Genève	-	-	-	-	x	-	x	-	-	x	x	-	x
Unterschluß für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder (VS)	x	x	-	x	-	x	x	x	x	x	x	-	-
casa armònia	x	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	x
Casa delle donne	x	x	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : statistique 2013 de la DAO. Un « x » indique que l'offre est disponible dans la maison d'accueil pour femmes en question.

3.3. Recours à l'offre des maisons d'accueil pour femmes

3.3.1. Admissions et pensionnaires

Nombre de cas (admissions)

En 2013, les maisons d'accueil pour femmes ont accompagné au total 1048 cas en Suisse. Chaque femme nouvellement enregistrée dans l'année en cours compte comme un cas. Les enfants sont inclus dans les cas correspondants. Dans 63 % des cas, il s'agissait de femmes avec enfants⁹. En gros, le nombre de cas par grandes régions varie proportionnellement au nombre d'habitants, ce qui signifie que, dans les régions, les refuges ont enregistré plus ou moins le même nombre de cas par habitants (cf. tableau suivant). En comparaison, seule la Suisse centrale a enregistré un peu moins de cas.

Tableau 5 : cas par région (2013)		
Région du refuge pour femmes	Nombre de cas en 2013	Nombre de cas pour 10 000 habitants
Suisse orientale et Zurich	322	1,3
ZH, SH, TG	221	1,25
SG, AI, AR	83	1,48
GR	18*	0,92
Suisse du Nord-Ouest	321	1,4
BE	159	1,59
AG, SO	86	0,96
BS, BL	76	1,62
Suisse centrale LU, NW, OW, SZ, UR, ZG	83	1,1
Suisse latine	322	1,3
FR	60	2,02
NE	12	0,68
VD	197	2,63
GE	14	0,30
VS	9	0,28
TI	30	0,87
Total Suisse	1'048	1,3

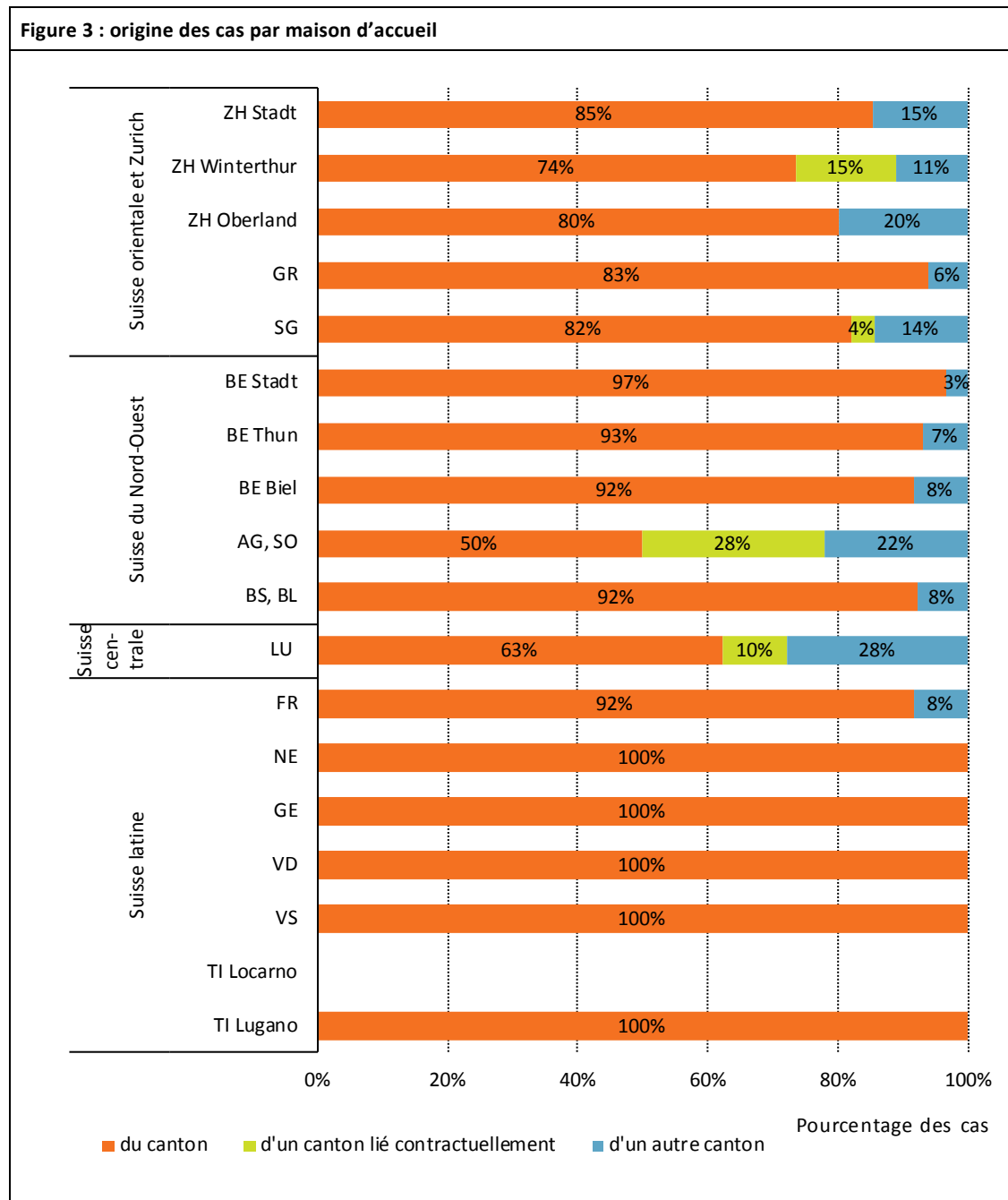
Source : statistique 2013 de la DAO ; *explication du faible nombre de cas : la maison d'accueil pour femmes du canton des Grisons est restée fermée pendant quatre mois.

Dans les grandes régions, le nombre de cas par rapport au nombre d'habitants varie parfois fortement. Le chiffre reflète à peu près le taux de couverture, respectivement les capacités des refuges pour femmes de la région (cf. tableau 2). Les cantons ayant des capacités supérieures à

⁹ Dans ce calcul, la maison d'accueil vaudoise pour femmes et un des refuges tessinois ne sont pas pris en compte pour cause de données incomplètes.

la moyenne (SG, BE, BS/BL, FR et VD) enregistrent aussi plus de cas que la moyenne. Le canton de Neuchâtel est une exception, La Chaux-de-Fonds enregistrant relativement peu de cas. Les différences s'estompent au niveau des régions.

Des cas sont parfois placés hors canton, lorsque la maison cantonale d'accueil pour femmes (ou liée par contrat) est pleine ou lorsqu'il est nécessaire de mettre une plus grande distance entre l'auteur et la victime. La figure suivante indique les cas selon leur canton d'origine. Il montre clairement que les régions du Nord-Ouest de la Suisse ainsi que la Suisse orientale et Zurich admettent souvent des cas extra-cantonaux, notamment parce que beaucoup de cantons de Suisse orientale (AI, AR, TG, SH) ont conclu des conventions de prestations avec des refuges pour femmes hors du canton. La Suisse centrale ne dispose que d'une maison d'accueil pour femmes à Lucerne, ce qui explique la forte proportion de cas extra-cantonaux. Là aussi il existe des conventions de prestations avec UR, OW et NW. La Suisse latine enregistre étonnamment peu de cas d'autres cantons. Seul Fribourg a admis quelques cas en 2013.



Source : statistique 2013 de la DAO. TI Locarno (casa armònia) : pas de données.

Caractéristiques des pensionnaires

En Suisse, la plupart des pensionnaires des maisons d'accueil pour femmes sont des cas LAVI, c'est-à-dire des femmes ayant été victimes d'une infraction aux termes de la LAVI. En 2013, la proportion de cas LAVI était de plus de 90 % presque partout et de 100 % dans sept refuges. Deux maisons d'accueil ont enregistré moins de 90 % de cas LAVI (Winterthour : 83 %, Grisons : 89 %).

En 2013, près d'un quart (23 %) des femmes qui se sont rendues dans une maison d'accueil suisse y avaient déjà séjourné, la plupart une fois. Selon les institutions, la proportion de femmes qui n'en étaient pas à leur premier séjour en refuge varie de 11 % à 47 %.

En 2013, la majorité (63 %) des femmes enregistrées dans des maisons d'accueil étaient des étrangères. Le tableau suivant indique la relation qui liait les femmes enregistrées en 2013 dans un refuge à leur agresseur en fonction de leur origine. Dans 19 % des cas (122 femmes), la victime et l'auteur-e étaient des ressortissants suisses. Dans 14 % des cas (93 femmes), la victime était suisse et l'agresseur étranger. Dans 19 % des cas (125 femmes), la victime était étrangère et l'auteur-e suisse. Dans 44 % des cas (287 femmes), la victime et l'agresseur étaient des personnes étrangères.

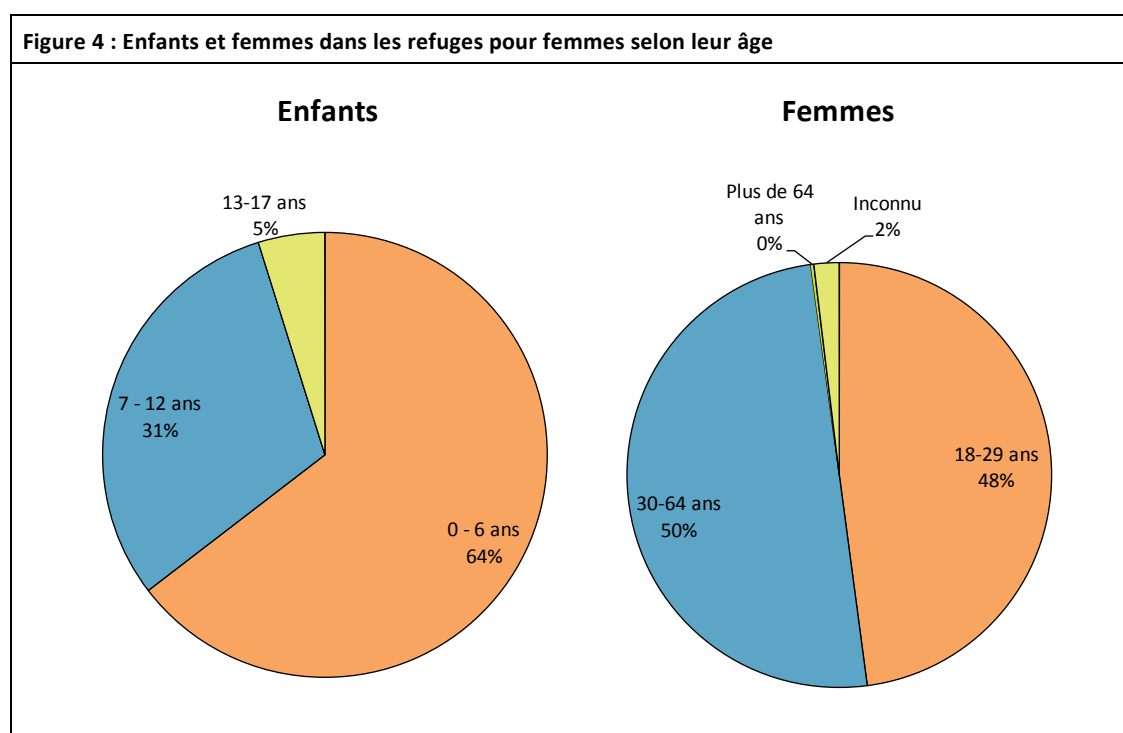
Victime	Auteur-e	Nombre	%
CH	CH	122	19
CH	Etranger	93	14
Etranger	CH	125	19
Etranger	Etranger	287	44
Inconnu	Inconnu	25	4

Source : statistique 2013 de la DAO. Pas de données : Neuchâtel, Saint-Gall, Vaud et Tessin.

Une comparaison avec la statistique des cas de violence domestique enregistrés par la police montre que, dans les maisons d'accueil pour femmes, les femmes étrangères sont surreprésentées parmi les victimes de la violence domestique¹⁰. Cela pourrait être lié à la grande précarité de ces cas. Il ressort des entretiens que nombre de Suissesses ont un bon réseau de relations ; en cas de violence domestique, elles sont moins souvent contraintes de se rendre dans une maison d'accueil.

¹⁰ Selon les données 2011 de l'OFS sur les cas de violence domestique enregistrés par la police, 54 % des victimes étaient des ressortissant-e-s suisses, 41 % des personnes étrangères détentrices d'une autorisation de séjour ou d'établissement, 1 % étaient des requérants d'asile et 3 % appartenaient aux autres catégories d'étrangers. Pour 1 % des cas, les données sur le statut de séjour manquaient (OFS 2012). En comparaison, 63 % des femmes hébergées par les refuges pour femmes étaient des ressortissantes étrangères.

La structure par âge des femmes et enfants ayant séjourné en 2013 dans un refuge pour femmes révèle une grande diversité de l'âge des pensionnaires. Les enfants de 0 à 6 ans ont été les plus nombreux à être hébergés. L'accueil des enfants scolarisés est généralement plus difficile parce qu'ils ne peuvent pas être retirés de l'école. Il importe aussi de remarquer la forte proportion de femmes entre 18 et 29 ans pensionnaires d'une maison d'accueil pour femmes.



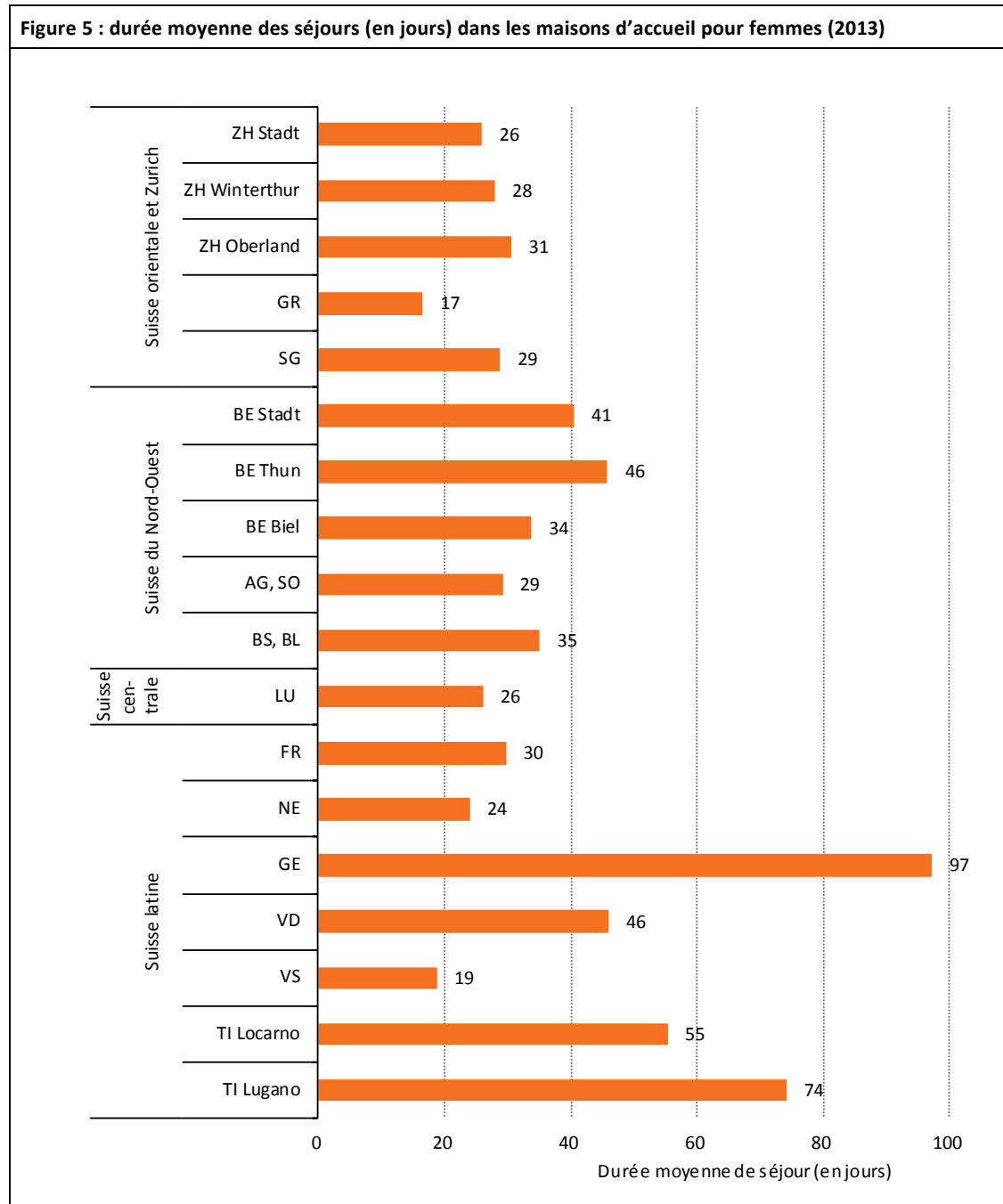
Source : statistique 2013 de la DAO ; en raison de données incomplètes, les refuges pour femmes de NE, TI Locarno et VD n'ont pas été pris en compte.

3.3.2. Durée de séjour et occupation des locaux

Durée de séjour

La durée des séjours en refuge pour femmes varie beaucoup (cf. figure suivante). A l'exception des maisons situées aux Grisons et en Valais, les femmes restent en moyenne plus de 21 jours dans la maison d'accueil, c'est-à-dire au-delà de la durée minimale financée recommandée par la CSOL-LAVI (cf. chapitre 3.1). A Genève et au Tessin, la durée de séjour est supérieure à la moyenne ; les deux cantons admettent une durée maximale de séjour de six mois relativement longue. Il ressort en outre des entretiens qu'à Genève, par exemple, les femmes ont beaucoup de peine à trouver un appartement après leur séjour en raison du marché du logement. Depuis

un an, il existe par ailleurs à Genève une nouvelle institution spécialisée dans l'intervention de crise et les séjours de courte durée (maximum trois semaines).



Source : statistique 2013 de la DAO

Taux d'occupation

En 2013, le taux d'occupation des chambres dans les maisons d'accueil pour femmes a aussi beaucoup varié. La plupart d'entre elles affichent des taux d'occupation (proportion de nuits par année pendant lesquelles la chambre est occupée) de 70 % à 90 % (quatre refuges pour femmes ont un taux d'occupation oscillant entre 70 % et 80 % et quatre entre 80 % et 90 %). Deux institutions ont même enregistré un taux d'occupation supérieur à 90 %. Deux autres présentent un taux d'occupation des chambres inférieur à 50 %, sans que les raisons en aient pu être déterminées. Cette situation est peut-être due à des circonstances particulières comme la fermeture du refuge pour femmes des Grisons pendant quatre mois.

Il ressort des entretiens que le taux d'occupation des chambres et des lits n'est pas un indicateur très pertinent de leur utilisation. Premièrement, le taux d'occupation est très fluctuant. A certaines périodes, les maisons d'accueil pour femmes doivent refuser des pensionnaires pour cause d'établissement complet alors qu'à d'autres moments elles disposent de lits et de chambres libres. C'est particulièrement vrai pour les refuges de faible capacité. Deuxièmement, les personnes interrogées au cours des entretiens ont maintes fois souligné que les maisons d'accueil pour femmes n'atteignaient pas leurs limites uniquement au niveau des lits et des chambres mais aussi par rapport à leurs capacités en personnel. Ainsi, les refuges disposent parfois de capacités libres sur le plan de l'infrastructure mais, avec le personnel disponible, elles ne sont pas en mesure d'offrir un encadrement convenable aux femmes et aux enfants. Le comité de la DAO a énoncé un taux d'occupation de 75 % comme idéal. Le rapport BASS (2004) formule quant à lui une valeur indicative de 67 % à considérer comme un taux d'occupation convenable pour les petites maisons d'accueil pour femmes et de 89 % pour les grandes.

Les entretiens font encore apparaître que le taux d'occupation des refuges dépend aussi de l'offre d'institutions alternatives et du marché du logement : plus l'offre est inadéquate, plus les femmes (avec enfants) ne nécessitant plus la protection des refuges pour femmes peinent à trouver une solution convenable. Elles restent donc plus longtemps dans les maisons d'accueil et font ainsi grimper le taux d'occupation.

3.3.3. Refus et renvois à d'autres services

En Suisse, un des 18 refuges pour femmes ne collecte pas de données sur les refus et renvois à d'autres services¹¹. Les 17 autres institutions collectent des données à ce sujet mais les traitent de manière très diverse. Il ressort des entretiens que, dans de nombreuses maisons d'accueil pour femmes, les appels ne conduisant pas à une admission sont comptabilisés comme des

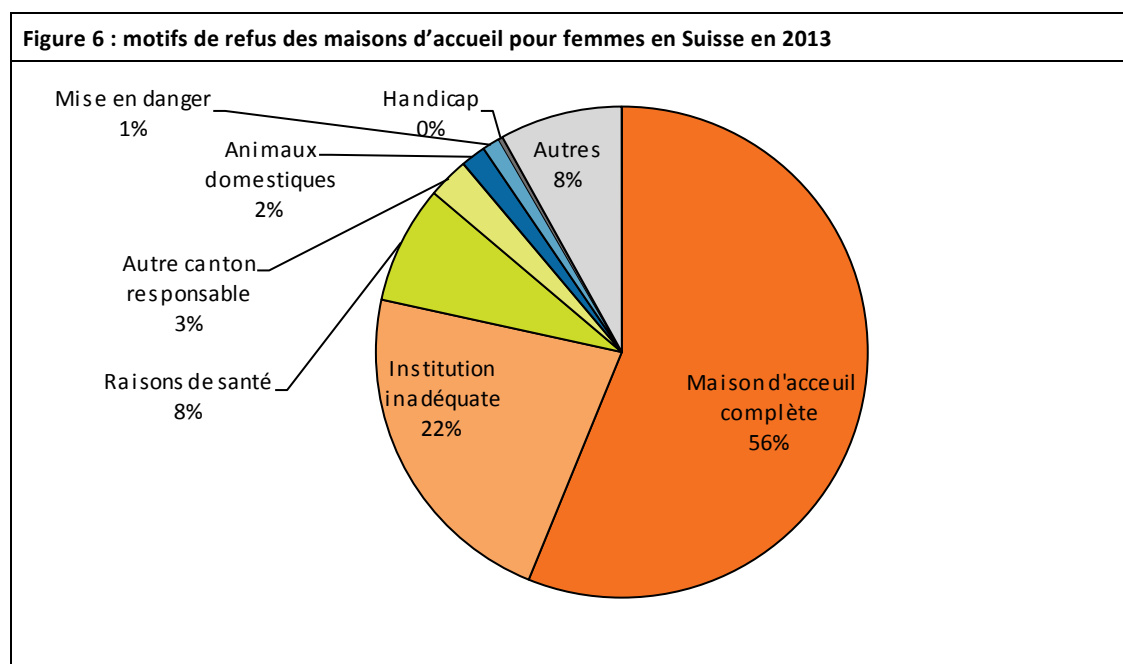
¹¹ Il s'agit de la maison d'accueil de la région de Neuchâtel.

« refus ». Il peut arriver que ces appels soient comptabilisés plusieurs fois puisque la même femme se renseigne par téléphone parfois à plusieurs reprises sur les places disponibles. Les données sur les refus et renvois à d'autres services ne sont donc publiées que sous forme d'appréciation globale.

Refus

En 2013, les 17 maisons d'accueil pour femmes ont enregistré 1045 refus. Ces refus sont à mettre en parallèle avec les 1048 admissions relevées dans les 18 refuges pour femmes. La maison d'accueil pour femmes de Genève ne fait état d'aucun refus mais elle indique que toutes les femmes en situation d'urgence ont pu être accueillies dans le nouvel hébergement d'urgence spécialisé (*Le Pertuis*). Le refuge pour les femmes victimes de la violence et leurs enfants de Brigue n'a pas non plus dû refuser des cas en 2013. Cette institution ne travaille pas avec un refuge à adresse fixe mais avec des appartements de vacances décentralisés qui peuvent être loués en cas de besoin. Lorsque les capacités en personnel deviennent insuffisantes, une autre solution est recherchée. Des mesures de protection de l'union conjugale ou un déménagement immédiat dans un autre appartement par exemple. Les 15 autres maisons d'accueil pour femmes ont refusé entre quatre (Saint-Gall) et 243 femmes (Frauenhaus Zürich *Violetta*). En 2013, les deux refuges pour femmes de Zurich et *Violetta* ont fusionné et déménagé à une nouvelle adresse. Pendant cette période, seul un service réduit a pu être maintenu, raison pour laquelle davantage de refus ont été enregistrés.

Selon les indications données lors des entretiens et les données statistiques, différentes causes sont à l'origine des refus. D'après la statistique de la DAO, la maison d'accueil complète constitue le motif principal de refus : 586 refus (56 %). Cette notion ne fait pas seulement référence au nombre de lits et de chambres, mais aussi aux ressources en personnel disponibles.

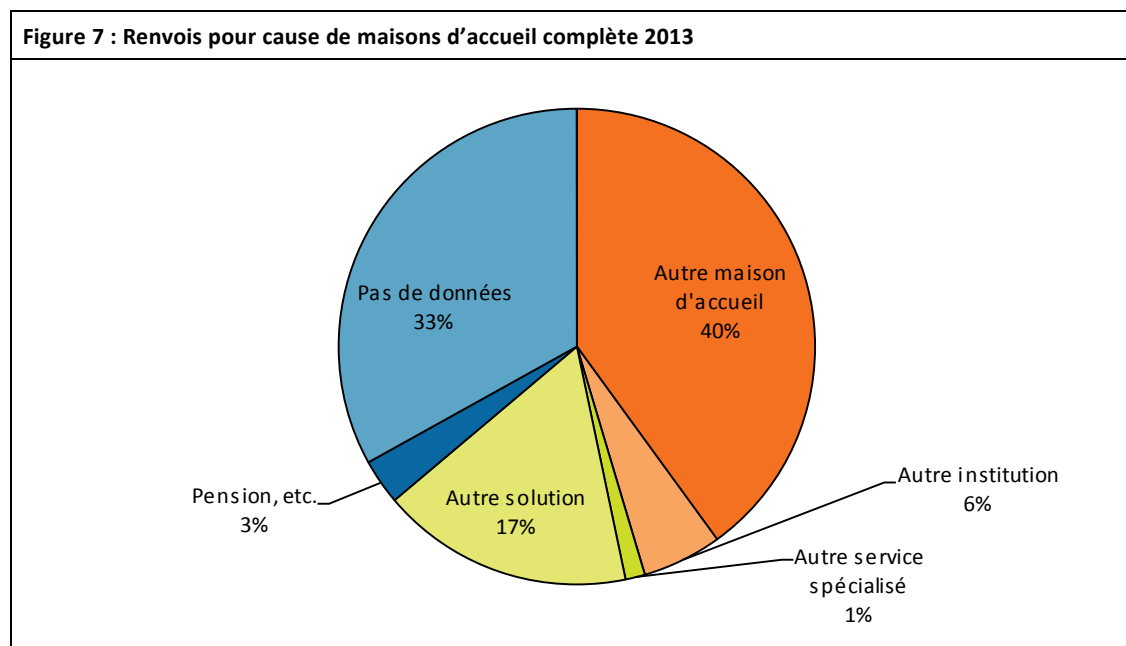


Source : statistique 2013 de la DAO. Exemple : en 2013, 586 refus (56 % de tous les refus) ont été prononcés pour cause de refuge complet. Pas de données : Neuchâtel.

232 autres refus (22 %) ont été prononcés parce que la maison d'accueil n'était pas l'institution adéquate pour la femme demandant assistance. Lorsque, en plus de la problématique de la violence, une femme sollicitant de l'aide a de gros problèmes psychiques et représente un danger pour elle-même ou autrui, elle est renvoyée à une autre institution, par exemple une clinique psychiatrique. La plupart des refuges ne peuvent pas non plus accueillir et prendre en charge les femmes ayant des problèmes de santé majeurs (81 refus, soit 8 %). Dans 28 cas (3 % des refus), un autre canton était compétent et la femme demandant assistance a été aiguillée vers un autre service. Dans 17 cas (2 %), les femmes ne sont pas entrées dans le refuge parce qu'elles ne pouvaient pas y emmener leur animal domestique. Dans 12 cas (1 %), le risque était trop élevé et la femme a dû être hébergée ailleurs, soit parce que l'auteur de la mise en danger connaissait l'adresse secrète de la maison d'accueil, soit parce que son potentiel de violence était estimé trop élevé. Trois refus (0,3 %) ont été motivés par un handicap physique de la femme sollicitant de l'aide. Beaucoup de refuges sont situés dans des immeubles anciens comportant de nombreux escaliers, non aménagés pour les fauteuils roulants. Une partie des autres refus (84 cas, soit 8 %) sont dus à la fusion des refuges pour femmes de Zurich et *Violetta* et du service réduit qui en a résulté.

Renvois pour cause de refuge complet

Les données sur les renvois à d'autres institutions lorsque la maison d'accueil pour femmes est complète n'ont qu'une pertinence limitée car deux d'entre elles ne collectent pas de données et une autre ne retient que des données globales. Trois autres refuges ont fourni des données incomplètes qui n'ont pu être que partiellement complétées. C'est pour ces raisons que le total des renvois mentionné ci-dessous est inférieur au total indiqué au paragraphe précédent. Selon les statistiques de 17 refuges pour femmes, 586 femmes sollicitant une assistance ont essuyé un refus en 2013 pour cause de refuge complet. Dans 520 cas, il existe des données concernant le renvoi à d'autres services. La maison d'accueil étant en principe l'institution adéquate pour ces femmes, les collaboratrices essaient de trouver une autre solution. La figure suivante indique où les femmes ont été renvoyées.



Source : statistique 2013 de la DAO. Exemple : 40 % des femmes (208) ayant dû être renvoyées pour cause de maison d'accueil complète ont pu être hébergées dans un autre refuge. Non pris en compte : les refuges pour femmes de BE, GE, NE, TI Lugano.

40 % des femmes (208) ont pu être hébergées dans une autre maison d'accueil pour femmes ; 5 % (28 femmes) ont été accueillies dans une autre institution, 3 % (16 femmes) dans une pension et 1 % (7 femmes) ont été renvoyées à un autre service spécialisé. Pour 17 % d'entre elles (89 cas), une autre solution a été trouvée, par exemple un hébergement individuel chez des membres de la famille ou des amis. Dans 33 % des cas (172 femmes), les refuges pour femmes n'ont pas consigné l'endroit où les femmes ont été renvoyées. A Lucerne par exemple d'autres possibilités sont indiquées aux femmes sans toutefois qu'on cherche à connaître leur destina-

tion finale. De plus, il ressort des entretiens qualitatifs qu'en cas de maison d'accueil complète, des solutions provisoires sont recherchées du côté des hôtels et pensions jusqu'à ce qu'une place se libère au refuge, ce que les données ne reflètent pas.

Renvois au niveau régional

Le tableau ci-dessous indique les proportions de renvois par grandes régions :

- La région *Suisse orientale et Zurich* a accueilli 31 % des cas qui se sont présentés dans les maisons d'accueil pour femmes suisses en 2013. La part de renvois pour cause de refuge complet dans la région Suisse orientale et Zurich n'était que de 17 %. Par rapport au nombre de cas, il y a donc eu moins de renvois que dans les autres grandes régions. De plus, dans la région Suisse orientale et Zurich, 59 % des femmes renvoyées ont pu être hébergées dans un autre refuge¹², ce qui suggère que lorsque les limites de capacité sont atteintes, les femmes peuvent plus facilement être hébergées dans un autre refuge que dans d'autres grandes régions.
- Dans le *Nord-Ouest de la Suisse*, le tableau est un peu différent. Certes, le pourcentage de cas au niveau national est le même (31 %) qu'en Suisse orientale. Mais, avec une proportion de 44 %, la part de renvois pour cause de refuge complet est supérieure à la moyenne dans le Nord-Ouest. Il ressort des entretiens que plusieurs maisons d'accueil pour femmes de cette région atteignent régulièrement les limites de leur capacité, comme à Thoune, Bienne, Bâle et Berne. 50 % des femmes renvoyées ont pu être hébergées dans un autre refuge.
- En *Suisse centrale*, qui comptabilisait 8 % des admissions en maison d'accueil pour femmes en 2013, 11 % des renvois ont été motivés par un refuge plein. Aucune femme n'a été adressée à une autre maison d'accueil. D'une part, il n'y a qu'un refuge pour femmes en Suisse centrale et, d'autre part, des offres alternatives existent, comme le foyer pour femmes de Zoug, qui n'est toutefois pas spécialisé dans l'encadrement des victimes de la violence domestique.
- La *Suisse latine* comptabilisait 31 % des cas en 2013. La proportion de renvois pour cause de maison d'accueil complète, de 28 %, correspond en gros à la moyenne des tous les cas. Un peu moins de la moitié de ces femmes, soit 47 %, ont pu être renvoyées dans un autre refuge mais ce chiffre ne comprend que les renvois internes au canton du Tessin. Selon la statistique, les autres maisons d'accueil n'ont presque jamais renvoyé de femme dans un autre refuge. Sur ce point, il ressort des entretiens que les maisons d'accueil pour femmes de Ge-

¹²La statistique ne permet pas de savoir dans quelle maison d'accueil les femmes ont été renvoyées. Il pourrait par conséquent aussi s'agir de refuges pour femmes d'autres régions. Mais il ressort des entretiens que l'alternative recherchée est généralement une maison d'accueil des environs.

nève, Vaud et Fribourg cherchent des solutions en priorité dans le canton, notamment parce que les refuges des autres cantons sont souvent déjà complets.

Tableau 7 : part de renvois par région (2013)			
Région	Part de cas en %	Part de renvois pour cause de refuge complet en %	Dont les renvois dans un autre refuge pour femmes en %
Suisse orientale et Zurich	31	17	59
Suisse du Nord-Ouest	31	44	50
Suisse centrale	8	11	0
Suisse latine	31	28	47*
Total	100	100	-

Parts de refus et de renvois pour cause de maison d'accueil complète par grande région selon la statistique 2013 de la DAO. Le refuge pour femmes de La Chaux-de-Fonds ne collecte pas de données à ce sujet. *uniquement internes au canton du Tessin. Dans les cantons romands, pas de renvois vers d'autres maisons d'accueil pour femmes.

Conclusion sur les refus et renvois

En 2013, en Suisse, près de 600 personnes n'ont pas pu être hébergées rapidement dans leur région pour cause de maison d'accueil complète bien qu'elles en eussent rempli les critères d'admission. Ces femmes ont en grande partie (au moins 40 %, approximativement 250 à 300 femmes) trouvé une place dans un autre refuge. En présentant le montant net, c'est-à-dire en excluant ces cas, environ 300 à 350 femmes ont essuyé un refus de prise en charge, ce qui correspond à environ un quart de toutes les femmes remplissant les critères d'admission qui cherchaient une place dans un refuge pour femmes (total : de 1350 à 1400 femmes)¹³.

¹³ Les données sur les refus et les renvois étant incomplètes, le chiffre ne peut être donné que sous forme de fourchette.

3.4. Financement et tarifs

Financement

En Suisse, les maisons d'accueil pour femmes sont financées de diverses manières. Une distinction principale peut être faite entre le financement à la personne et le financement des infrastructures. De plus, tous les refuges pour femmes sont financés dans une plus ou moins grande mesure par des dons et des subventions à des projets. Les modes de financement les plus importants sont brièvement décrits ci-dessous :

Financement des infrastructures

L'Etat (canton et/ou communes) finance directement la maison d'accueil pour femmes ou une autre institution indépendamment du nombre de cas pris en charge. Les montants sont directement versés au fournisseur de prestations et sont réglés par exemple par le biais d'un contrat de prestations au titre de budget global, d'une garantie de déficit ou d'une contribution de base. En général, cette solution implique une charge administrative réduite pour les refuges pour femmes car ils n'ont pas à requérir les moyens financiers nécessaires auprès des pensionnaires (c'est-à-dire au moyen de taxes journalières). De plus, la sécurité de la planification est mieux garantie et il est possible rétribuer des prestations non financées par l'aide aux victimes.

Financement à la personne

Les prestataires fournissent des factures pour les prestations fournies. Dans le cas des maisons d'accueil pour femmes, les subventions à la personne proviennent principalement des sources suivantes :

- Aide aux victimes (contribution aux frais dans le cadre de l'aide immédiate ou de l'aide à plus long terme),
- Aide sociale (liée à la situation financière de la femme, en règle générale une fois le délai du financement par l'aide aux victimes écoulé ou lorsque cette dernière ne peut pas prendre le séjour en charge)¹⁴,
- Pensionnaires (personnes non subventionnées).

Dans cette forme de financement, les charges administratives pour les maisons d'accueil pour femmes sont généralement plus importantes qu'avec un financement des infrastructures. En

¹⁴ Cf. Recommandations de la CSOL-LAVI du 21 janvier 2010, chapitre 5 « *En principe, l'aide aux victimes ne fournit des prestations que pour couvrir des dommages ou des frais en relation immédiate avec l'infraction commise. Contrairement au mandat de l'aide sociale, il ne s'agit donc pas de garantir le minimum vital ou l'entretien d'une personne mais de compenser les conséquences financières d'une infraction* ».

outre, la sécurité de la planification n'est pas garantie puisque les revenus dépendent directement du nombre de femmes admises.

Formes mixtes

En Suisse, la plupart des maisons d'accueil pour femmes ne sont exclusivement financées ni par des contributions aux infrastructures ni par des subventions à la personne. Les formes mixtes sont très courantes.

Le tableau suivant présente les différents modes de financement des refuges pour femmes. Outre le refuge lui-même, quelques institutions proposent un service de consultation mais elles n'ont pas pu présenter les charges séparément dans la statistique DAO selon qu'elles provenaient de l'offre stationnaire ou ambulatoire. Les données du tableau ne sont que des indications sur le type et le modèle de financement ainsi que sur la proportion des principales sources de revenus.

Tableau 8 : Modes de financement	
Refuges pour femmes¹⁵	Description
Financement des infrastructures >50%	
Bâle	La fondation de la maison d'accueil pour femmes des deux Bâle reçoit des deux cantons un financement des infrastructures réglé par une convention de prestations. Le budget global du refuge ne distingue pas l'aide aux victimes de l'aide sociale. Le financement des infrastructures couvre environ 60 % des dépenses. Le séjour de femmes d'autres cantons est couvert par le financement à la personne (6 %). 20 % des charges sont financées par des dons, 13 % par d'autres sources de revenus, et moins de 1 % par des taxes journalières payées par les personnes non subventionnées.
La Chaux-de-Fonds	La maison d'accueil pour femmes de La Chaux-de-Fonds dispose d'une garantie de déficit (92 %) du canton de Neuchâtel. Les autres charges sont couvertes par les taxes journalières (financement à la personne, 8 %).
Fribourg	La maison d'accueil pour femmes/service de conseil aux victimes de Fribourg est principalement financée par une subvention cantonale de 750 000 CHF (52 % des charges). 28 % sont couverts par les taxes journalières (financement à la personne). Les dons faits au refuge représentent, avec une proportion de 20 %, une part comparativement importante, mais plus de la moitié de ceux-ci sont versés par une grande donatrice, la Loterie Romande.
Genève ¹⁶	L'association Solidarité Femmes Genève, qui gère la maison d'accueil pour femmes et un service de consultation, est au bénéfice d'une subvention cantonale de 726 000 CHF.

¹⁵ Pas de données disponibles sur le financement des refuges pour femmes de Thourne, du Tessin et du Valais

¹⁶ Pas de données détaillées disponibles sur le financement du refuge pour femmes de Genève

Tableau 8 : Modes de financement	
Refuges pour femmes¹⁵	Description
Pur financement à la personne	
AG-SO	La maison d'accueil pour femmes AG-SO est principalement financée par les recettes des taxes journalières (financement à la personne, 84 %). Les subventions à des projets (12 %) et les dons (4 %) couvrent une part plus modeste du budget. Le refuge pour femmes AG-SO ne bénéficie pas de financement des infrastructures.
Saint-Gall ¹⁷	Le financement de la maison d'accueil pour femmes du canton de SG est un cas particulier. L'aide aux victimes paie un subside au frais de pension de 49.– CHF par femme et par jour (24.50 CHF pour un enfant). Le refuge pour femmes dépose une demande de garantie de prise en charge de ces frais auprès de l'aide aux victimes. Le reste du montant est réparti entre le canton et les communes, selon une clé définie dans la loi sur l'aide sociale.
Formes mixtes (Financement des infrastructures <50%)	
Berne, Bienne, Thoune ¹⁸	Les maisons d'accueil pour femmes de Berne, Bienne et Thoune ont conclu un contrat de prestations avec le canton et reçoivent dans ce cadre une contribution de base (financement des infrastructures). La contribution de base est comprise entre 37 % (Berne) et 27 % (Bienne) des produits. Les recettes principales proviennent du financement à la personne (Berne : 61 %, Bienne : 73 %). Le refuge pour femmes de Berne a par ailleurs reçu des dons ou autres recettes totalisant 1,5 % des produits.
Grisons	En 2013, la maison d'accueil pour femmes des Grisons est celle qui, avec un pourcentage de 49 %, a reçu la plus grande part de dons. Elle a aussi reçu une contribution d'exploitation du canton (20 % des produits). 21 % du budget a été couvert par des taxes journalières (financement à la personne). Les 10 % restants provenaient d'autres produits.
Lucerne	Outre la maison d'accueil pour femmes, l'association de protection des femmes maltraitées gère le centre de formation Violence domestique, qui s'occupe de relations publiques et de prévention. En 2013, l'association a tiré 81 % de son budget des produits des taxes journalières (financement à la personne). Le refuge pour femmes a reçu un financement complémentaire du <i>Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung</i> (association publique pour l'aide sociale institutionnelle et la promotion de la santé), qui regroupe toutes les communes lucernoises et le canton. Avec l'adjonction d'une autre subvention cantonale, la part de financement des infrastructures se monte à 13 %. Les 6 % de recettes restants proviennent de dons.
Centre d'accueil <i>MalleyPrairie</i> (VD)	Le centre d'accueil <i>MalleyPrairie</i> à Lausanne est financé à raison de 12 % par les subventions cantonales (financement des infrastructures). 86 % des produits proviennent des taxes journalières (financement à la personne), les 2 % restants sont le fruit de dons et d'autres recettes et produits versés par les personnes non subventionnées.
Zurich, Winterthour et Oberland zurichois	Les maisons d'accueil pour femmes à Zurich, Winterthour et dans l'Oberland zurichois reçoivent une subvention du canton de Zurich. Elles reçoivent aussi des subsides des communes d'implantation. Les villes de Zurich, Winterthour et Uster versent des contributions forfaitaires. La ville de Winterthour assure en plus une

¹⁷ La maison d'accueil pour femmes de Saint-Gall a fourni uniquement des données qualitatives sur les formes de financement, mais pas sur le financement.

¹⁸ Pas de données disponibles pour la maison d'accueil pour femmes de Thoune.

Tableau 8 : Modes de financement	
Refuges pour femmes ¹⁵	Description
	garantie en cas de déficit. Le canton de Thurgovie, qui n'a pas de refuge pour femmes, paie une contribution de base au refuge de Winterthour. Au total, la part de financement des infrastructures couvre 10 % des produits de la maison d'accueil pour femmes de Zurich, 24 % de celle de Winterthour et 11 % du refuge de l'Oberland zurichois. La part de financement à la personne atteint 46 % à Zurich et dans l'Oberland et 69 % à Winterthour. Les refuges pour femmes de Zurich et de l'Oberland zurichois bénéficient d'une proportion de dons supérieure à la moyenne (24 % à Zurich et 43 % dans l'Oberland). Pour ce qui est de la maison d'accueil pour femmes à Zurich, environ 20 % des produits proviennent d'autres sources. Il s'agit de contributions liées à des projets, versées dans le cadre de la fusion, en 2013, des deux refuges pour femmes Zurich et <i>Violetta</i> . A Winterthour, la part de dons est plus basse (environ 7 %).

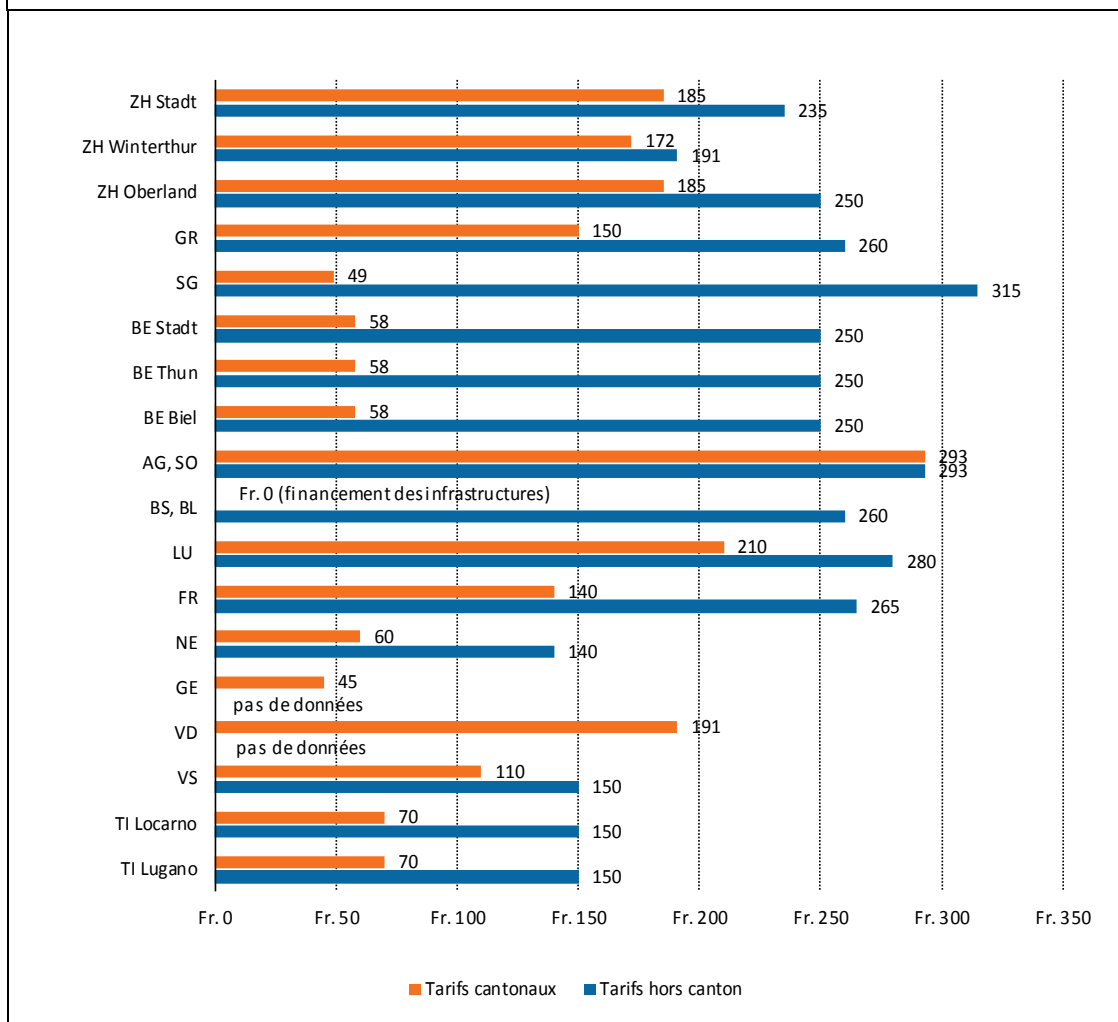
Source : statistique 2013 de la DAO et précisions complémentaires fournies par le comité de la DAO.

Tarifs

Dans la figure qui suit, les tarifs sont indiqués par nuit et par femme selon la maison d'accueil. Il s'agit des tarifs cantonaux et hors canton de l'aide aux victimes. Le 14 octobre 2014, la CSOL-LAVI a recommandé de prendre en charge l'intégralité des coûts en cas de séjours hors canton¹⁹.

¹⁹ « Il est donc recommandé aux foyers d'accueil pour femmes/logements de secours d'adresser les demandes de prise en charge des frais de séjour aux services d'aide aux victimes du canton de domicile de la victime en question. Dans le cas de séjours effectués à l'extérieur du canton, il est recommandé d'appliquer le tarif en vigueur (généralement les coûts complets) ».

Figure 8 : tarifs des nuits dans les maisons d'accueil pour femmes (2013)



Source : statistique 2013 de la DAO. Pas de données : Genève et Vaud (tarifs hors canton). Etant donné que la maison d'accueil de Bâle bénéficie d'un financement des infrastructures de la part des deux cantons de BS et BL, le séjour des femmes de ces deux cantons n'entraîne pas de répercussion sur un autre centre de coûts mais les femmes venant d'autres cantons paient les coûts complets.

Les tarifs de l'aide aux victimes correspondent aux montants remboursés aux maisons d'accueil pour femmes par l'aide aux victimes. En règle générale, les 21 premiers jours d'hébergement au moins sont pris en charge au titre de l'aide immédiate de l'aide aux victimes conformément aux recommandations de la CSOL-LAVI. Un séjour prolongé dans le refuge pour femmes peut être pris en charge dans le cadre de l'aide à plus long terme de l'aide aux victimes²⁰. Une fois la

²⁰ Cf. Recommandations de la CSOL-LAVI du 21 janvier 2010, chapitre 3.3.3 « Si la victime a besoin d'une aide à plus long terme fournie par un tiers pour surmonter les conséquences de l'infraction, les instances cantonales compétentes prennent en charge les frais qui en résultent, soit entièrement, soit partiellement, en fonction de la situation financière de la victime (= contributions aux frais pour l'aide

prise en charge des coûts par l'aide aux victimes épuisée ou lorsque cette dernière ne peut pas assumer les coûts du refuge pour femmes (par ex. en l'absence de statut de victime ou de lien de causalité), les femmes doivent subvenir elles-mêmes aux coûts de leur séjour, sauf à examiner l'éventualité d'une prise en charge par l'aide sociale économique. La plupart des tarifs de l'aide sociale correspondent à ceux de l'aide aux victimes mais ils sont parfois légèrement inférieurs.

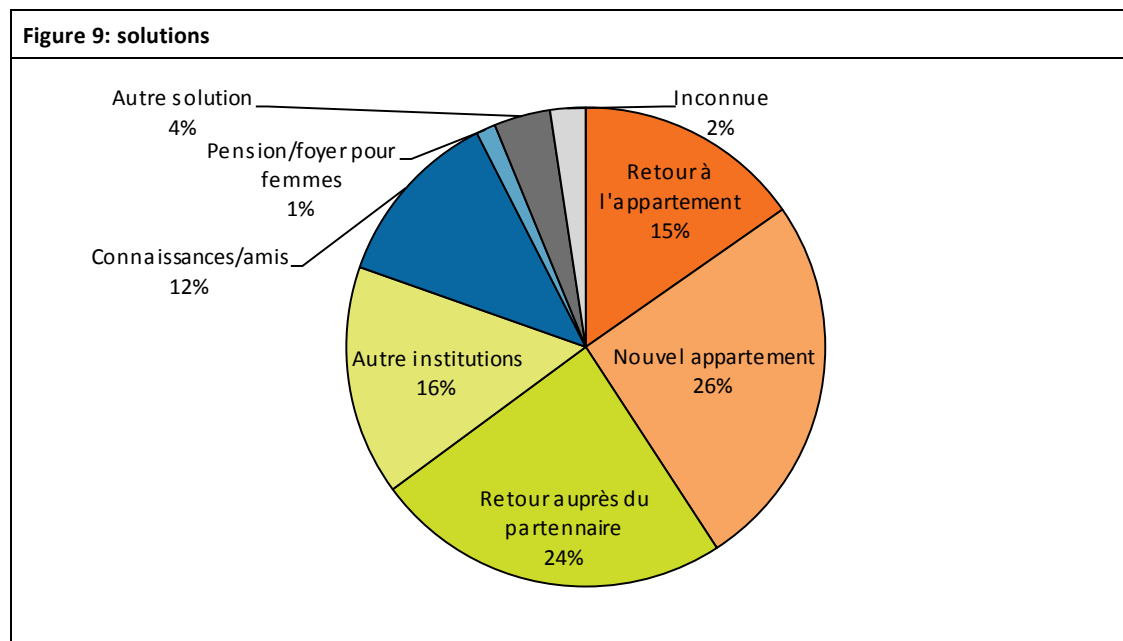
Les grandes différences de tarifs entre les cantons sont principalement dues aux divers modèles de financement et à l'offre de différentes prestations (par ex. accessibilité 24h/24, conseil psychosocial ou juridique). On constate que les maisons d'accueil pour femmes disposant d'une large offre de prestations tendent à facturer leurs nuits plus chères (et inversement).

3.5. Solutions et autres refuges

3.5.1. Solutions et suivi

Selon la statistique 2013 de la DAO, 26 % des femmes (255) ont emménagé dans leur propre appartement suite à leur séjour en maison d'accueil pour femmes. 24 % d'entre elles (241) sont retournées auprès de leur partenaire, 16 % (155 femmes) ont été adressées à une autre institution, par exemple à des maisons disposant de logements avec prise en charge. 15 % des femmes (153) sont retournées dans leur propre appartement après que leur partenaire a déménagé ou a dû quitter l'appartement. 12 % des femmes (121) ont trouvé à se loger chez des connaissances ou des amis. 4 % (38 femmes) ont trouvé une autre solution. 1 % (13 femmes) ont été momentanément hébergées dans une pension ou un foyer. La solution était inconnue dans 2 % des cas (24 femmes).

*à plus long terme, cf. art. 16 LAVI, anciennement autres frais selon art. 3 al. 4a LAVI). Sont notamment pris en considération les frais d'avocat et de représentation, de psychothérapie et de suivi médical, **d'hébergement d'urgence** et d'aide ou de soins à domicile, **les frais de traduction dans le cadre d'un séjour dans un hébergement d'urgence** et dans celui d'une assistance juridique ou thérapeutique.*



Source : statistique 2013 de la DAO. Exemple : après leur séjour en maison d'accueil, 153 femmes (15 % des femmes enregistrées) sont retournées dans leur appartement sans leur partenaire. Pas de données : Neuchâtel, Lugano, Valais.

Après un séjour en maison d'accueil, une partie des femmes continuent à avoir besoin de conseils, même lorsqu'elles ne dépendent plus d'un encadrement étroit ou d'un logement assorti d'une prise en charge. 12 refuges pour femmes proposent des conseils à leurs anciennes pensionnaires. Quelques heures de conseil peuvent être financées par la LAVI. Lorsqu'un refuge n'assure pas lui-même ce suivi, ce sont souvent les centres de consultation pour les victimes mandatés par les cantons qui s'en chargent.

3.5.2. Autres offres pour les femmes victimes de la violence

Tous les cantons n'ayant pas leur propre maison d'accueil et les refuges pour femmes refusant régulièrement des pensionnaires par manque de place, comme cela a été dit au chapitre 3.3.3, les femmes en quête d'aide et leurs enfants sont parfois hébergées dans un autre refuge. Le tableau suivant donne un aperçu d'offres alternatives sélectionnées, telles qu'elles ont été mentionnées dans les entretiens. La liste n'est pas exhaustive.

Tableau 9: refuges alternatifs en Suisse (sélection)		
Canton	Institution	Caractéristique
BS	Logement pour femmes, Armée du Salut	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Offre pour femmes en situation de crise familiale ou sans abri, pour les malades psychiques, les femmes dépendantes ou victimes de la violence ▪ Hébergement à une adresse publique ▪ 31 chambres à un lit et 3 à deux lits ▪ Prise en charge sociopédagogique ▪ Accueil de nuit possible
BL	Maison pour femmes en détresse, Fondation Amans-Madeux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Offre pour femmes seules, avec ou sans enfants, victimes de la violence domestique, d'épuisement ou provisoirement sans abri ▪ Hébergement et protection à une adresse non publique ▪ 7 chambres simples, 4 chambres familiales ▪ Accompagnement et conseil ▪ Accueil de nuit possible
LU	Maison Hagar, foyer pour femmes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Offre pour femmes avec ou sans enfants traversant une phase difficile ▪ Hébergement à une adresse publique ▪ Capacité pour 7 femmes et enfants au maximum ▪ Accompagnement et conseil
ZG	Foyer pour femmes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Offre pour femmes avec ou sans enfants en situation de détresse ou transitoire, par ex. victimes de la violence domestique ▪ Refuge à une adresse non publique ▪ 8 chambres, dont certaines avec lits d'enfant ▪ Offre de conseil sur place ▪ Egalement adapté aux femmes atteintes de handicaps physiques ▪ Pas d'offre de nuit, donc inadéquat pour les femmes ayant besoin d'une prise en charge plus intensive
GE	Divers autres foyers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 foyer spécialisé dans la violence domestique qui accepte aussi bien les auteur-e-s que les victimes pour un court séjour (<i>Le Pertuis</i>) ▪ 1 foyer pour femmes en situation difficile (surtout la violence domestique) ▪ 1 autre foyer pour femmes ayant divers problèmes ▪ 1 foyer pour enfants acceptant aussi les femmes avec petits enfants.

Source : entretiens, recherches effectuées par les auteur-e-s

Contrairement aux maisons d'accueil pour femmes, aucun de ces établissements ne propose une offre spécifique concentrée uniquement sur les victimes de la violence domestique. Après un court séjour en hébergement alternatif, certaines de ces femmes sont admises dans un refuge pour femmes dès qu'une place se libère. Etant donné que la spécialisation est moins poussée que dans les maisons d'accueil pour femmes et que l'offre de nuit fait parfois défaut, les refuges alternatifs entrent en ligne de compte pour les femmes stables sur le plan psychologique et qui nécessitent une prise en charge moins intensive. Quelques refuges se trouvent à une adresse non publique, d'autres à une adresse publique. Le souci de protection est secondaire dans les offres alternatives et les femmes fortement menacées ne peuvent pas y être admises.

3.5.3. Offres pour les hommes et les filles victimes de la violence ainsi que pour les victimes de la traite d'êtres humains

Refuges pour les hommes victimes de la violence

Il n'y a actuellement en Suisse qu'un seul refuge spécialisé pour les hommes victimes de la violence (*Zwüschehalt*). Situé dans le canton d'Argovie, ce refuge pour hommes dispose de places pour cinq hommes et cinq enfants. Créé par l'Association Pères et mères responsables, le refuge dispose aujourd'hui de son propre support juridique. Il est financé par des dons (dons de l'église, dons privés), des subventions de l'aide aux victimes et des contributions versées par les hommes (1 % du salaire net par nuit). Les hommes à la recherche de protection viennent principalement des cantons d'Argovie et de Lucerne mais le refuge dit prendre en charge des cas provenant de toute la Suisse. Outre ce refuge spécialisé, il existe une autre institution dans le canton de Zurich, qui accueille des hommes sans toutefois être spécialisée dans la violence domestique. Aux dires du représentant de *Zwüschehalt* interrogé, le refuge prend en charge prioritairement les victimes directes, soit en premier lieu les pères qui ne peuvent plus laisser leurs enfants seuls avec leur mère, ensuite d'autres hommes en situation de détresse relationnelle et les jeunes hommes dès 18 ans qui sont soumis à des pressions de la part de leurs parents.

A Genève, *Le Pertuis* accueille en urgence pour un mois des adultes – aussi hommes – avec ou sans enfant(s), en crise à cause de l'exercice de violences dans le couple ou dans la famille. *Le Pertuis* offre à ces personnes un lieu pour se retirer, se ressourcer et développer de nouvelles perspectives de vie. Elles reçoivent un soutien axé sur le problème de la violence domestique et sur la prise en charge de leur responsabilité de parent. *Le Pertuis* a pour particularité d'accueillir aussi bien les auteur-e-s de la violence domestique que les victimes.

En Suisse, les besoins des hommes victimes de la violence domestique sont encore mal connus. Le représentant du refuge pour hommes interrogé part du principe que le besoin est grand. Il estime que nombre de cas non recensés d'hommes victimes de la violence est très élevé. Le fait que les hommes recherchent protection constitue un grand progrès. Selon ses déclarations, chaque semaine, cinq à six hommes s'informent par téléphone auprès de *Zwüschehalt*. En moyenne, seuls un à deux par mois s'y rendent effectivement. Les hommes s'informent aussi souvent par le biais d'internet. Notre interlocuteur estime que le besoin en refuges pour hommes devrait continuer à augmenter, notamment parce que la population est de plus en plus sensibilisée au fait que la violence domestique ne touche pas que les femmes. En renforçant la (co)responsabilité du père, le nouveau règlement sur l'autorité parentale conjointe (modification du code civil suisse du 21.6.2013) pourrait aussi avoir pour conséquence

un accroissement du besoin de refuges pour les pères et leurs enfants. Pour l'instant, l'existence de refuges pour hommes demeure peu connue dans le cercle des hommes victimes. Un grand travail d'information reste à faire en matière de violence domestique à l'encontre des hommes.

Refuges pour les filles victimes de la violence

Unique en Suisse, la maison d'accueil pour filles de Zurich a une offre spécialement destinée à des filles et jeunes femmes de 14 à 20 ans victimes de la violence ou menacées de mariage forcé. La *Mädchenhaus Zürich* est un service d'intervention en cas de crise destiné aux filles et jeunes femmes victimes de la violence physique, psychique et/ou sexuelle en famille ou dans leur environnement social proche ainsi qu'aux victimes de mariages forcés. Elle offre un hébergement provisoire à sept filles et jeunes femmes ainsi que des conseils spécifiques et une prise en charge sociopédagogique. Afin d'offrir la meilleure protection possible aux jeunes femmes menacées, l'adresse du service d'intervention en cas de crise est tenue secrète. Les conseils sont prodigués en toute confidentialité et peuvent aussi être donnés de manière anonyme.

En 2011, l'Association *MädchenHouse des filles Biel-Bienne* a été fondée à Bienne afin de créer aussi en Suisse Romande un lieu protégé pour les filles et jeunes femmes entre 14 et 20 ans. L'association s'engage pour la promotion de toutes les mesures de protection des filles et des jeunes femmes victimes de violence physique, psychique, sexuelle ou économique au sein de leur famille, dans leur environnement social, dans le couple ou dans leur cercle d'amis. L'institution entend rendre possible un séjour stationnaire pouvant aller jusqu'à trois mois ainsi qu'un encadrement et un service de conseil. Pour protéger les résidentes, le lieu de l'institution doit rester secret. L'Association *MädchenHouse des filles* est encore à la recherche d'une maison. Le service de consultation est en phase de constitution.

Il ressort notamment des entretiens, sans que cela ait été systématiquement recensé, que les jeunes filles de moins de 18 ans sont parfois admises dans les refuges pour femmes.

Refuges pour les victimes de la traite d'êtres humains

Depuis 2010, le service spécialisé *Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ)* à Zurich gère un appartement protégé pour les femmes victimes de la traite d'êtres humains. Jusqu'ici, c'est la seule offre spécifique ciblant ce groupe de victimes en Suisse. L'appartement a de la place pour six femmes au maximum. Les admissions n'étant en principe possibles que les jours ouvrables, dans les situations d'urgence les femmes concernées sont généralement d'abord hébergées

pour une courte durée dans une maison d'accueil. A Genève, l'institution *Cœur des Grottes* accueille entre autres des victimes de la traite d'êtres humains²¹.

²¹ Le *Cœur des grottes* est un foyer d'hébergement avec accompagnement psychosocial, destiné à une trentaine de femmes seules ou avec enfants, momentanément confrontées à une situation de précarité : difficultés familiales, violences conjugales, exploitation sur le lieu de travail, trafic d'êtres humains, difficulté d'hébergement et retour de l'étranger. (<http://www.coeur.ch/v4/>).

4. Les besoins actuels

Le présent chapitre examine s'il existe un besoin de places stationnaires supplémentaires dans les maisons d'accueil pour femmes ou de développer d'autres offres. Le besoin est défini par une valeur qui comprend aussi bien la demande actuelle que le potentiel de la demande. Pour établir le besoin, on peut partir de l'utilisation actuelle des refuges pour femmes (voir chapitre 3.3). En plus des femmes bénéficiant de l'offre actuellement, il faut compter celles qui ont été refusées et celles qui, pour diverses raisons, ne se sont pas encore adressées à une maison d'accueil pour femmes (appelé chiffre occulte ou demande potentielle). Faute de données quantitatives appropriées sur les refus ou les cas occultes, le présent rapport ne peut présenter qu'une évaluation qualitative des besoins. Le chapitre 4.1 montre quels facteurs déterminent les besoins et comment ces facteurs d'influence se sont développés en Suisse. Le chapitre 4.2 donne ensuite un aperçu de l'opinion des acteurs interrogés sur la couverture des besoins, les éventuelles lacunes ainsi que sur les conditions de financement actuel et les mesures à prendre.

4.1. Facteurs influençant les besoins

Le nombre de places dans les maisons d'accueil pour femmes, leur taux d'occupation et la demande non couverte (refus) en disent encore trop peu sur les besoins effectifs en refuges pour les femmes victimes de la violence. Une étude consacrée à l'examen de la situation en Allemagne (cf. Ministère fédéral 2012) arrive à la même conclusion. L'occupation des maisons d'accueil pour femmes peut cacher des besoins plus importants qui ne s'expriment pas encore sous forme de demandes concrètes, par exemple en raison d'une mauvaise accessibilité ou connaissance des refuges ou parce que le seuil d'accès du système d'aide n'est pas assez bas. Les besoins dépendent d'une multitude de facteurs à prendre en compte dans la planification des offres. Les facteurs d'influence envisageables sont énumérés ci-dessous. La liste se base sur les entretiens conduits avec les personnes interrogées et sur la littérature relative à ce sujet (en particulier Gloor et Meier 2014 et Ministère fédéral 2012). La figure suivante donne un aperçu des principaux facteurs d'influence :

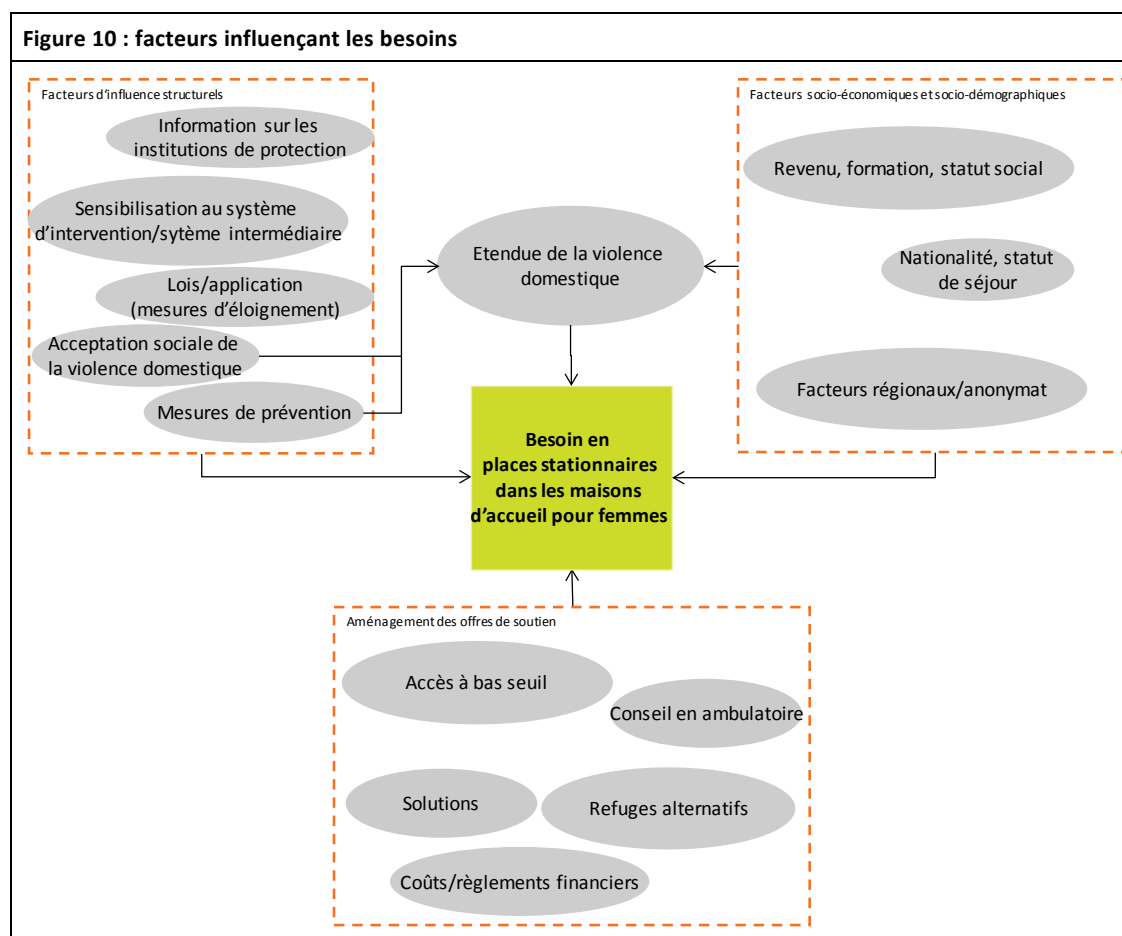


Schéma établi par les auteur-e-s

4.1.1. Etendue de la violence domestique

Les besoins en places protégées dans les maisons d'accueil pour femmes dépendent notamment de l'étendue de la violence domestique dans la société. Celle-ci est difficile à évaluer parce que seule une partie des infractions commises dans le contexte domestique sont annoncées et par conséquent enregistrées par la police et les statistiques. En 2013, la statistique policière de la criminalité (SPC) a enregistré environ 16 500 délits commis dans un contexte domestique. Selon l'OFS, la police a enregistré 9 400 victimes de la violence dans la sphère domestique, dont 75 % de sexe féminin. Depuis 2009, le nombre de victimes enregistrées par la police est en baisse (-11,5 %), aussi bien en ce qui concerne les victimes féminines (-11,2 %) que masculines (-12,5 %). Mais ce recul ne s'applique pas à toutes les infractions. Certaines infractions de violence physique graves ont augmenté ces trois dernières années. Si l'on considère uniquement les victimes d'homicides, de tentatives d'homicides avec blessures graves et de lésions corporelles graves, la hausse est de 18,8 % chez les victimes féminines et de 13,3 % chez les victimes masculines. Selon l'OFS, c'est un indice tendant à démontrer que les actes de

violence graves ont effectivement augmenté et qu'il ne s'agit pas seulement du résultat d'un changement dans le comportement sur le plan des dénonciations. En 2013, 41 % des homicides enregistrés par la police ont eu lieu dans le contexte domestique.

Les études dites « de prévalence » tentent d'appréhender l'ampleur de la violence domestique indépendamment de l'annonce des actes de violence à la police, à un docteur ou à une autre institution. Comme les actes de violence sont des délits interdits et non tolérés par la société et qu'ils sont fortement liés à la honte, à la peur et à la souffrance, les études de prévalence ou sur la criminalité latente ne mesurent pas toujours toute l'étendue de la violence. L'étude de Killias et al. (2012) livre les données de prévalence les plus actuelles en Suisse. Elle prend en considération la violence physique et/ou sexuelle à l'encontre des femmes et des hommes mais pas la violence psychique. Selon cette étude, la proportion de personnes confrontées à la violence physique et/ou sexuelle dans un contexte domestique est de 1,3 % par année en ce qui concerne les femmes et de 0,5 % pour ce qui est des hommes, soit environ 60 000 victimes, femmes et hommes. Dans 70 % des cas, la violence a été exercée par le ou la partenaire (52 %) ou par l'ex-partenaire (18 %).

4.1.2. Facteurs d'influence structurels

- **L'information des victimes** de la violence domestique sur leurs droits et les structures à disposition est un facteur qui influence fortement la demande d'offres de soutien. Il ressort de l'étude de Gloor et Meier (2014) que les femmes ignorent parfois totalement l'existence de services de conseils spécialisés dans le traitement de leur problème. Certaines victimes ne connaissent pas la maison d'accueil pour femmes et ne la découvrent par hasard qu'après avoir longtemps été exposées à la violence et mises en danger. Les personnes interrogées lors des entretiens soulignent aussi que, en cas de violence psychique notamment, les femmes ne sont pas toutes conscientes des possibilités de soutien existantes. Certains interlocuteurs indiquent que les offres de soutien sont très peu connues, en particulier des migrantes. Parfois, elles comprennent mal la notion de maison d'accueil pour femmes, qui serait connotée négativement pour une partie d'entre elles. L'étude de Gloor et Meier (2014) révèle en outre que même les Suissesses, plus privilégiées, ne perçoivent pas la maison d'accueil pour femmes comme une institution accessible et qu'elles ne saisissent pas toujours clairement que la maison d'accueil est conçue pour elles. Selon les personnes interrogées, les régions donnent régulièrement une information sur l'offre des maisons pour femmes, qui est généralement jugée suffisante. Quelques personnes estiment que le refuge pour femmes devant rester anonyme, une large information du public n'est pas vraiment souhaitée. L'information des professionnel·le·s et institutions, qui adressent les femmes aux maisons d'accueil, est bien plus importante (cf. point suivant).

- La **sensibilisation du système d'intervention (police et autres professionnel-le-s, institutions)**, qui a pour tâche d'identifier les cas de violence domestique et d'informer les femmes de manière appropriée sur les possibilités de soutien (système intermédiaire, par ex. médecin, services sociaux, services de consultation, etc.), est étroitement liée au premier facteur cité.
- Des dispositions légales, par exemple la possibilité de procéder à une **expulsion policière** (cf. chap. 3.1), peuvent avoir une forte influence sur la demande. Les personnes interrogées s'expriment de manière très diverse sur les effets de cette mesure. Selon certain-e-s, l'application de cette norme a conduit à une détente du taux d'occupation des maisons d'accueil pour femmes. D'autres estiment qu'elle a eu pour effet d'augmenter la complexité des cas parce que les mesures d'éloignement du domicile ne présentent une alternative que lorsque la femme a besoin de peu de protection et qu'elle s'en sort seule. De plus, il ressort des entretiens que les mesures d'expulsion sont appliquées diversement selon les cantons.
- La révision de la **loi sur les étrangers** a introduit une autre norme pertinente, qui permet aux femmes ayant reçu une autorisation de séjour au titre du regroupement familial d'obtenir, en cas de séparation avant le délai légal de trois ans, un droit de séjour individuel pour raisons personnelles importantes, notamment lorsqu'elles sont victimes de violence conjugale (cf. chap. 3.1). Cette disposition a pour but d'éviter que des femmes ne se rendent pas à la maison d'accueil par peur de perdre leur autorisation de séjour. Mais, selon plusieurs personnes interrogées, cette disposition n'atteint pas son but. Les maisons d'accueil constatent parfois que des femmes restent auprès de leur époux violent malgré la nouvelle norme.
- **Travail de prévention** : des mesures de prévention efficaces peuvent empêcher le recours à la violence et par conséquent influencer considérablement le besoin de séjourner dans une maison d'accueil pour femmes. En Suisse selon certaines déclarations, le principe de prévention primaire de la violence domestique n'est pas très répandu. En termes de prévention secondaire, les mesures liées aux auteur-e-s peuvent aussi éviter de nouveaux actes de violence sur une (ou plusieurs) femme(s). Selon Meier et Gloor (2004), considérées sous l'angle de la prévention, les mesures d'éloignement du domicile n'atteignent pas leur but. Il ressort de l'étude que les expulsions policières peuvent mettre fin aux actes de violence, mais que ce n'est souvent pas le cas. L'étude prône une responsabilisation renforcée des auteur-e-s et une confrontation institutionnelle avec l'auteur-e de la mise en danger. Dans la pratique, les auteurs ont souvent des contacts avec les conseillers mais ils font rarement appel à une aide spécialisée. Il ressort aussi des entretiens qu'en Suisse, le travail auprès des auteurs doit encore être amélioré (cf. chap. 5.3).
- **Acceptation sociale et tabou entourant la violence domestique** : aujourd'hui, la violence domestique est un comportement qui n'est socialement plus accepté. Le sujet est désormais

pris beaucoup plus au sérieux et, selon certaines personnes interrogées, il n'est presque plus tabou. La poursuite d'office des infractions de violence domestique en droit pénal et le travail d'information à ce sujet y ont fortement contribué. La levée du tabou sur les questions de violence domestique a une influence sur la notoriété des offres de soutien ainsi que sur la volonté des personnes concernées de chercher de l'aide. Certains interlocuteurs estiment en outre que cette mesure a un effet préventif.

4.1.3. Facteurs liés à l'offre

- La structure de l'offre aussi peut entraîner des besoins. **Le seuil d'accessibilité des services de soutien** constitue un facteur d'influence. Plusieurs personnes interrogées indiquent que, parfois, les femmes connaissent l'offre mais n'y recourent pas en raison de la honte éprouvée. La littérature souligne que, en priorité, les services de consultation en ambulatoire au niveau régional devraient être facilement accessibles. Les offres de conseils en ligne pourraient aussi améliorer l'accessibilité des maisons d'accueil pour femmes. L'accessibilité des services de consultation en ambulatoire au niveau régional n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi dans la présente étude. Quelques interlocuteurs évoquent l'obstacle que peut représenter l'absence d'une telle offre dans leur région.
- Plus il y a de **refuges alternatifs** et de **solutions** à disposition, moins les besoins de séjourner (de manière prolongée) dans une maison d'accueil pour femmes sont grands. Il ressort des entretiens que les femmes victimes de la violence domestique ne demandent pas toutes l'ensemble de l'offre de prestations (protection, accompagnement, prise en charge des enfants, etc.). Pour certaines femmes, les refuges alternatifs ou les hébergements sans prise en charge stationnaire entrent aussi en ligne de compte. Certaines pourraient quitter plus tôt la maison d'accueil si des solutions appropriées étaient disponibles (cf. chap. 3.5.1 et 5.1.2).
- Les **coûts** et les **règles touchant les finances** peuvent aussi constituer des obstacles. Plusieurs personnes interrogées ont signalé la nécessité de prendre des mesures à cet égard (cf. chap. 4.2). Cela concerne par exemple les femmes victimes de la violence psychique (par ex. harcèlement obsessionnel) qui n'est pas reconnues au titre d'infraction pénale au sens de l'aide aux victimes comme la menace ou la contrainte²², qui doivent par conséquent prendre

²² Cf. les recommandations de la CSOL-LAVI du 21 janvier 2010, chapitre 2.6 : « Violence domestique/harcèlement obsessionnel/mariage forcé : pour savoir si une personne touchée par la violence domestique, le harcèlement obsessionnel ou le mariage forcé est une victime au sens de la LAVI, il faut pouvoir conclure que le comportement correspond à un élément constitutif d'une infraction. Les comportements tels que le contrôle excessif, l'humiliation ou l'insulte, la persécution ou encore le harcèlement par téléphone ne peuvent pas fonder à eux seuls la qualité de victime. Ils doivent bien davantage correspondre aux éléments constitutifs d'une infraction ouvrant la voie de l'aide aux victimes, par exemple la menace (art. 180 CP), la contrainte (art. 181 CP) ou les voies de fait (art. 126 CP). »

en charge elles-mêmes leur séjour. Cette situation ne concerne toutefois qu'une faible proportion de cas.

4.1.4. Facteurs d'influence socio-économiques et socio-démographiques

- D'après les interlocuteurs, la demande dépend aussi beaucoup de la **situation socio-économique des femmes**. Les femmes économiquement et socialement privilégiées recherchent plus rarement la protection des maisons d'accueil pour femmes parce qu'elles se mettent elles-mêmes en quête d'un hébergement alternatif ou qu'elles sont accueillies par leur famille ou des connaissances. A l'inverse, plus une personne vit dans des conditions précaires, plus elle peine à trouver elle-même une solution. Comme exemples de grande précarité, on peut citer les femmes venant d'un milieu isolé et contrôlé (par ex. celles qui ont vécu dans une famille nombreuse formant un « clan »), les femmes endettées, celles qui rencontrent des difficultés éducatives, dépendantes ou ayant des problèmes psychiques et les femmes qui pour d'autres raisons ont besoin de soutien pour gérer leur vie quotidienne.
- Le **niveau de formation** des femmes aussi joue un rôle par rapport à la demande. Davantage conscientes des leurs droits et possibilités en cas de violence domestique, les femmes disposant d'une formation supérieure cherchent de l'aide plus tôt. Mais comme le niveau de formation est fortement corrélé avec la situation socio-économique, la demande spécifique de maisons d'accueil pour femmes pourrait être moins importante (cf. paragraphe précédent). Quelques personnes interrogées ont aussi fait remarquer que, notamment dans les milieux socialement privilégiés, la honte est plus forte en cas de violence domestique.
- Des conditions démographiques particulières peuvent fonder un besoin différencié en matière de maisons d'accueil pour femmes. Il ressort des entretiens que la situation géographique, respectivement **l'anonymat d'une région**, est un facteur d'influence important. Dans les petites régions rurales où les personnes se connaissent toutes, les femmes ne peuvent pas vraiment chercher protection dans une maison d'accueil. On constate sur ce point le besoin d'une autre forme de soutien, par exemple par le travail sur le terrain. Une personne indique en outre que les femmes de telles régions sont souvent stigmatisées après un séjour en maison d'accueil, raison pour laquelle elles ne cherchent souvent pas d'aide.

4.1.5. Evolution des besoins

Il ressort des entretiens que les besoins en refuges spécialisés pour les femmes victimes de la violence tendent à augmenter, en particulier pour celles qui réclament une forte protection. De

nombreux interlocuteurs expliquent cette tendance par la sensibilisation accrue de la population et du système d'intervention (surtout la police).

Quant à la prévalence de la violence, quelques personnes constatent que les situations deviennent toujours plus difficiles et plus complexes. Selon l'une d'entre elles, la violence se transforme lentement en une violence qui ne laisse pas de traces visibles, c'est-à-dire surtout en une violence psychique et chronique. D'autres estiment que l'évolution des besoins en maisons d'accueil pour femmes dépend des changements sociaux, respectivement de la situation économique et sociale.

La possibilité pour la police d'éloigner l'auteur·e du domicile a probablement conduit à une relative réduction des besoins mais, selon les personnes interrogées, elle ne peut pas remplacer l'offre des maisons d'accueil pour femmes. Lorsque la femme est très menacée, la maison d'accueil reste souvent la seule solution. Aujourd'hui déjà, les maisons d'accueil admettent principalement des cas complexes et des femmes en butte à de graves menaces.

4.2. Evaluation des besoins du point de vue des personnes interrogées

Nous donnons dans les paragraphes suivants les résultats obtenus lors des entretiens individuels et en groupe conduits avec différents acteurs (représentant·e-s des maisons d'accueil pour femmes, centres de consultation et autorités LAVI, autres autorités communales et cantonales, par ex. police et aide sociale) de toutes les régions de Suisse. Le but de ces entretiens était d'obtenir une évaluation de la prise en charge dans chaque région, de la situation financière des maisons d'accueil pour femmes et d'éventuels autres problèmes.

4.2.1. Offre de place et taux d'occupation

Taux d'occupation

La plupart des maisons d'accueil pour femmes jugent le taux d'occupation de leurs places stationnaires insatisfaisant. Imprévisibles et ingérables, les grandes fluctuations du taux d'occupation sont citées comme représentant un gros problème. Quelques maisons d'accueil pour femmes indiquent être par périodes au complet ou même surpeuplées (par ex. avec deux femmes par chambre) alors qu'à d'autres moments elles ont plusieurs chambres libres. Certaines sont remplies à presque 100 % toute l'année, et parfois à plus de 100 %. Ces maisons d'accueil estiment que ce taux d'occupation est trop haut pour pouvoir absorber la demande dans les périodes de pointe, c'est-à-dire aux moments où davantage de femmes cherchent à se protéger. Aux dires des représentant·e-s des maisons d'accueil pour femmes, le fort taux d'occupation et les grandes fluctuations dans certains refuges rendent la tâche d'une institu-

tion en cas d'urgence difficile à assumer. Selon la DAO, pour ces institutions d'intervention de crise, un taux d'occupation de 75 % serait raisonnable.

Selon la majorité des personnes interrogées, le fort taux d'occupation est lié au fait que les femmes restent parfois plus longtemps que nécessaire en maison d'accueil pour femmes faute de solutions appropriées. Il leur serait en particulier difficile de trouver un appartement à prix abordable (cf. chap. 4.2.2). Par conséquent, les maisons d'accueil étant complètes en raison de séjours plus longs, il arrive qu'aucune femme en détresse ne puisse être admise. De plus, de plus en plus de personnes présentant des troubles psychiques cherchent une protection. Ces cas sont très exigeants du point de vue de l'encadrement et nécessitent beaucoup de temps pour arriver à une stabilisation.

Les interlocuteurs affirment que le fort taux d'occupation est également lié au financement. La plupart des maisons d'accueil pour femmes devant couvrir leurs frais d'exploitation (totaux ou partiels) par des recettes tarifaires, elles sont contraintes de remplir leurs chambres au-delà du raisonnable du point de vue qualitatif (cf. chap. 4.2.5). De fait, la difficulté à trouver, d'un point de vue financier, le bon équilibre en ce qui concerne le taux d'occupation a été maintes fois mentionné.

Les acteurs interrogés (maisons d'accueil pour femmes, centres d'aide aux victimes et police) soulignent en majorité la nécessité de développer l'offre de places. Certaines maisons d'accueil se prononcent avec prudence sur les mesures à prendre parce que leur taux d'occupation fluctue beaucoup (notamment les refuges modestes qui desservent une petite région). Par rapport à la situation actuelle dans leur région, seules quelques maisons d'accueil pour femmes (par ex. Lucerne ou l'Oberland zurichois) et une autre personne interrogée de la région zurichoise estiment qu'il n'y a pas besoin de développer l'offre de places. D'autres interlocuteurs des régions zurichoise et bernoise en revanche évoquent des périodes de pénurie de places dans les maisons d'accueil. Une personne prétend même que, à Berne, il faudrait multiplier le nombre de places par deux.

Deux personnes émettent la réflexion que la demande serait peut-être plus grande si l'offre disponible était plus importante. Il est possible que les femmes et les services de placement soient au courant du manque fréquent de places dans les maisons d'accueil. Enfin, la majorité des personnes interrogées soulignent qu'il est nécessaire de prendre des mesures en ce qui concerne les solutions de rechange. Une offre adéquate en la matière pourrait entraîner une baisse du taux d'occupation.

Solutions alternatives lorsque le refuge affiche complet

En raison de taux d'occupation élevés et fluctuants, la plupart des maisons d'accueil doivent parfois refuser des femmes en quête de protection. Des solutions provisoires sont recherchées

du côté des hôtels, pensions ou autres établissements à prix abordables non spécialisés dans la violence. Ces femmes peuvent aussi être adressées à une autre maison d'accueil (cf. chap. 3.3.3). Bien que, dans certains cantons, les communes mettent à disposition des appartements de secours pour accueillir provisoirement les femmes victimes de la violence, la plupart des maisons d'accueil relèvent qu'aucun appartement de secours n'est mis à disposition dans leur région.

Les personnes interrogées déclarent que les solutions provisoires dans un cadre non protégé n'entrent pas en ligne de compte pour les femmes fortement menacées qui nécessitent une protection. En pareil cas, il est impératif de trouver une place dans une autre maison d'accueil pour femmes. Certains des interlocuteurs relèvent néanmoins que, suivant le taux d'occupation, ce n'est pas toujours possible.

Certes, nos interlocuteurs rapportent qu'une solution d'hébergement finit presque toujours par être trouvée pour les femmes concernées (et leurs enfants). Mais les maisons d'accueil atteignent souvent les limites de leurs capacités en personnel car la recherche d'une solution alternative est une lourde charge pour le personnel (cf. paragraphe suivant).

Ressources en personnel

Selon quelques représentant·e·s des maisons d'accueil pour femmes et d'autres acteurs interrogés, les refuges manquent aussi de personnel. Certaines maisons d'accueil affirment que l'insuffisance de personnel ne leur permet pas d'assumer l'occupation de toutes les chambres et que beaucoup d'heures supplémentaires non payées sont effectuées. Lorsque la maison affiche longtemps complet, la qualité du travail en souffre, les pensionnaires, femmes et enfants, ne pouvant pas recevoir un encadrement adéquat. Selon un membre de la police, la prise en charge offerte par les maisons d'accueil pour femmes de sa région souffre aussi parfois du manque de personnel.

Les maisons d'accueil pour femmes constatent que le travail administratif pèse parfois lourdement sur le personnel, par exemple en ce qui concerne les demandes à l'aide aux victimes ou la recherche de solutions alternatives lorsque la maison est complète. Ces ressources manquent ensuite pour l'encadrement et le conseil des femmes en situation de détresse.

De plus, plusieurs personnes interrogées relèvent que les cas sont devenus plus complexes. Aujourd'hui, les femmes qui cherchent à se protéger dans une maison d'accueil et qui recourent à son offre de prestations sont surtout des personnes socialement défavorisées. D'autres femmes ont les moyens financiers et des ressources dans leur entourage qui leur permettent de trouver d'autres manières de se protéger. Les femmes socialement défavorisées sont justement celles qui réclament un encadrement intensif car elles ont souvent de multiples problèmes (problèmes psychiques, dettes, etc.).

Refus

Plusieurs personnes interrogées soulignent la situation précaire des femmes cherchant une place dans une maison d'accueil. Les solutions provisoires ou les renvois dans d'autres refuges sont souvent difficilement admissibles pour les femmes et enfants qui se trouvent déjà dans une situation psychique difficile. Dans leur situation, elles sont fortement tributaires d'un soutien et ne devraient dès lors pas avoir à changer plusieurs fois de lieu de séjour. Les enfants, lorsqu'ils doivent être hébergés dans une autre région, ne peuvent par exemple plus aller dans leur école ou leur classe enfantine. En outre, les dispositions cantonales obligent parfois les femmes (et enfants) à revenir dans la maison d'accueil de leur région dès qu'une place s'y libère.

Différences régionales

Sur le plan régional, les mesures à prendre sont diverses, comme le révèlent les entretiens :

- Les maisons d'accueil pour femmes de la *Suisse du Nord-Ouest* affichent toutes un taux d'occupation très élevé. A Berne et Bâle, il est en moyenne supérieur à 90 %. Les maisons d'accueil indiquent être parfois à la limite de leurs capacités en personnel. Les refuges du canton de Berne ainsi que des cantons de Bâle et d'Argovie/Soleure doivent régulièrement refuser des femmes, les adresser ailleurs ou trouver d'autres solutions parce qu'ils sont complets. A l'intérieur de la région, le renvoi à d'autres maisons d'accueil semble relativement bien fonctionner. Les refuges pour femmes de Berne et Bâle en particulier estiment nécessaire d'accroître le nombre de places, mais pas sans augmentation du personnel. A Berne et à Bâle, le manque de places pourrait être atténué par le développement de solutions appropriées et la mise à disposition d'appartements d'un coût abordable. En Argovie et à Soleure, le marché de l'immobilier est par contre moins problématique.
- *En Suisse centrale*, la maison d'accueil pour femmes de Lucerne est la seule de la région, raison pour laquelle elle affiche un taux d'occupation relativement élevé. Mais comme il existe des offres alternatives dans la région, notamment le foyer pour femmes de Zoug et les appartements de secours dans les communes, il est assez rare de devoir placer les femmes hors de la région. Le marché de l'immobilier problématique à Lucerne et Zoug, implique que les femmes doivent séjourner plus longtemps dans la maison d'accueil bien qu'elles n'aient en fait plus besoin de protection. Par ailleurs, des ressources en personnel manquent parfois pour assurer l'intervention de crise.
- Dans la région *Suisse orientale et Zurich*, les besoins semblent assez hétérogènes. Alors que les taux d'occupation sont assez élevés en ville de Zurich, à Winterthour et à Saint-Gall, l'Oberland zurichois et les Grisons indiquent un niveau d'occupation normal. Le renvoi à

d'autres maisons d'accueil semble relativement bien fonctionner, sauf aux Grisons. Mais, aux dires des institutions, il arrive souvent que des femmes soient placées provisoirement dans des hôtels ou pensions jusqu'à ce qu'une place soit disponible dans le refuge. Les maisons d'accueil des cantons de Zurich et Saint-Gall déclarent jongler avec un personnel à peine suffisant pour répondre aux besoins de conseils et d'encadrement. D'importantes mesures s'imposent aussi dans ce domaine.

- *En Suisse romande et au Tessin* la situation est également assez hétérogène. Les maisons d'accueil pour femmes des cantons du Valais, du Tessin et de Fribourg affichent des taux d'occupation très fluctuants de sorte qu'elles doivent parfois refuser des femmes ou trouver d'autres solutions. Les raisons du bas taux d'occupation de la maison d'accueil du canton de Neuchâtel sont inconnues. Dans le canton de Vaud, le refuge pour femmes de Lausanne (Centre d'accueil Malley Prairie) est toujours très rempli. Grâce à une récente augmentation des chambres d'hébergement, les solutions provisoires à l'hôtel sont désormais rarement nécessaires²³. Dans cette région, les maisons d'accueil pour femmes préfèrent travailler avec des solutions internes au canton et des hébergements provisoires plutôt que de placer des femmes hors canton. Les personnes interrogées estiment nécessaire d'augmenter le nombre de places et de développer les solutions pour faire face aux pics de fréquentation. Le manque de solutions est un problème mentionné dans certains cantons, en particulier à Genève.

4.2.2. Solutions

Hébergement des femmes et des enfants dans la maison d'accueil après l'intervention de crise

Il ressort des entretiens que les femmes (avec leurs enfants) restent souvent plus longtemps dans la maison d'accueil que ne l'exige la seule intervention de crise. Après cette phase, de nombreuses femmes pourraient théoriquement déménager dans un appartement ou un hébergement alternatif et continuer à y être prises en charge et recevoir des conseils en ambulatoire (suivi ambulatoire). Le problème est que les femmes trouvent rarement un hébergement alternatif approprié.

La grande majorité des acteurs interrogés déplorent le manque, dans leur région, de solutions alternatives adéquates après un séjour en maison d'accueil pour femmes. Cette situation entraîne des séjours inutilement longs qui bloquent les capacités pour les cas urgents. Des solutions adéquates permettraient par ailleurs de réaliser des économies. Les séjours prolon-

²³ Les besoins dans le canton de Vaud font actuellement l'objet d'une étude mandatée par le canton.

gés n'auraient pas que des retombées financières sur le canton, les communes ou les maisons d'accueil, mais parfois aussi sur les femmes concernées. La perspective d'être soutenue par l'aide sociale pour un plus long séjour (et donc d'être soumises à l'obligation de rembourser, dans la plupart des cantons) pourrait conduire certaines femmes à retourner à leur domicile par peur des dettes.

Après un séjour dans une maison d'accueil pour femmes, diverses possibilités d'hébergement entrent en ligne de compte, qui posent différents problèmes selon le cas concerné :

- Dans de nombreuses régions, il est difficile de trouver un logement abordable pour les femmes capables de gérer elles-mêmes leur quotidien, cela a été mentionné. Ce problème est plus prononcé pour les femmes issues de la migration ou au bénéfice de l'aide sociale car les propriétaires émettent souvent des réserves. Selon les déclarations des représentant-e-s des maisons d'accueil pour femmes, la recherche d'appartement/le soutien pour chercher un logement exige de grands efforts. Une partie des refuges ont créé un poste pour accomplir ces tâches (par ex. à Lausanne). Les solutions alternatives citées sont notamment les appartements de secours des communes, qui ne semblent cependant exister que dans de rares cantons. Quelques maisons d'accueil pour femmes offrent des appartements qui leur sont propres situés à l'extérieur comme solutions intermédiaires ou prévoient de le faire. Mais, pour certains interlocuteurs, cela ne fait que reporter le problème.
- Les personnes interrogées déclarent que beaucoup de femmes n'ayant plus besoin de protection n'arrivent pas à gérer seules leur quotidien (par ex. des mères qui ne parviennent pas à élever leurs enfants, des femmes atteintes de troubles psychiques, des femmes issues de la migration ayant vécu isolées dans une grande famille, etc.). Ce genre de cas nécessite la constitution de sections mère-enfant, de formes d'habitat avec prise en charge et une mise en réseau avec d'autres institutions, soit la consultation familiale, l'accompagnement au quotidien, la consultation sociale, etc. Dans la plupart des régions, les formes alternatives d'habitat font défaut. Elles ne sont en outre pas toutes financées par l'Etat. Certaines personnes sont aussi d'avis que les conseils prodigués par de nombreuses institutions différentes créent une lacune. Idéalement, ces cas devraient être pris en charge par une seule personne dans un système de référents. Mais de tels postes sont encore rarement institutionnalisés. Dans une maison d'accueil pour femmes on réfléchit à la mise sur pied d'un accompagnement socio-pédagogique ambulatoire à l'intention des familles.
- Finalement, quelques cas ne trouvent aucune solution pour des raisons juridiques et financières (sans-papiers).

Suivi en ambulatoire

Le suivi en ambulatoire étant garanti dans toutes les régions (cf. chap. 3.5), aucune mesure particulière concernant l'offre de suivi en ambulatoire n'a été recommandée lors des entretiens. Le financement de ce suivi est réglé différemment selon les cantons. Parfois, comme à Zurich, l'aide aux victimes ne finance que six heures de suivi en ambulatoire, ce que d'aucuns estiment insuffisant pour réorganiser la vie d'une femme en situation difficile.

Différences régionales

Par rapport aux mesures à prendre citées lors des entretiens, on ne distingue pratiquement pas de différences régionales. Pour les faire ressortir, il faudrait mener des analyses approfondies dans les cantons. Les solutions transitoires en faveur des femmes ayant besoin de soutien pour leur permettre de gérer le quotidien semblent manquer partout avec plus ou moins d'acuité. La difficulté à trouver un appartement abordable après le séjour en maison d'accueil est plus marqué dans les centres comme Zurich, Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Saint-Gall, mais aussi dans d'autres régions comme celle de Thoue.

4.2.3. Femmes présentant des besoins particuliers

Selon la DAO, les maisons d'accueil s'adressent en principe à tous les groupes de femmes victimes de la violence. Comme nous l'avons exposé au chapitre 3.3.3, les refuges ne peuvent accepter certains groupes de femmes victimes de la violence en raison du manque d'infrastructures, de personnel spécialisé ou d'autres conditions spécifiques liées au contexte.

Femmes atteintes de troubles psychiques et femmes dépendantes

Les personnes interrogées estiment qu'il est notamment nécessaire de prendre des mesures pour les femmes dépendantes et pour les femmes atteintes de troubles psychiques qui nécessitent un encadrement et une prise en charge psychologiques intensifs. Ce groupe représente environ 5 % des femmes cherchant une protection dans une maison d'accueil ; cette proportion ne peut néanmoins pas être définie précisément puisque les refus se fondent justement sur ces motifs. Certaines maisons d'accueil admettent ces femmes (avec enfants) lorsque leur problème n'est pas trop important. Mais, selon les représentant·e·s des maisons d'accueil, dans les institutions qui ne sont pas ouvertes 24h/24, il est impossible d'offrir un hébergement et un encadrement à ce groupe spécifique de femmes. Certains interlocuteurs constatent que les cas présentant des problèmes multiples augmentent au fil des ans.

Pour ce groupe cible, on manque d'établissements spécialisés dotés d'un encadrement adapté, à la fois en mesure de garantir la sécurité des femmes et d'accueillir des enfants. Selon quelques interlocuteurs, les femmes atteintes de troubles psychiques sont parfois renvoyées à

des cliniques psychiatriques. Mais ils attirent l'attention sur le fait qu'un avis médical est alors nécessaire, que les cliniques ont rarement des places pour accueillir mère et enfants et qu'il faut souvent s'inscrire sur une liste d'attente. De plus, ce genre de solution est souvent trop extrême pour bien des personnes concernées. Les femmes atteintes de troubles psychiques trop marqués pour une maison d'accueil mais dont les problèmes ne justifient pas un séjour en clinique passent entre les mailles du filet.

La plupart des femmes victimes d'addiction sont hébergées dans des établissements spécialisés pour personnes dépendantes, dans des logements pourvus d'un encadrement ou dans des centres de traitement de la toxicomanie et autres dépendances. Souvent plusieurs problèmes se posent : la solution est trop extrême pour la personne, les enfants ne peuvent être accueillis avec leur mère, aucune place en établissement spécialisé n'est disponible rapidement (ce qui arrive souvent) ou bien les femmes ne sont pas assez protégées. Les personnes interrogées déclarent que trouver une solution appropriée pour les femmes cumulant d'autres problèmes que celui de la violence est très difficile et que cela exige beaucoup de temps et de ressources.

Femmes souffrant de problèmes de santé/handicaps physiques

La plupart des maisons d'accueil pour femmes indiquent ne pas pouvoir héberger les femmes atteintes de handicaps physiques ou les femmes âgées souffrant de problèmes de mobilité parce qu'il leur manque les infrastructures nécessaires. Dans de tels cas, elles sont envoyées dans une maison d'accueil pour femmes ou dans un établissement alternatif (par ex. home pour personnes handicapées) qui disposent d'une telle infrastructure (par ex. ascenseur). Une situation jugée peu satisfaisante par quelques personnes. Premièrement parce que les femmes n'y trouvent pas de protection, deuxièmement parce qu'elles ne peuvent bénéficier que d'un encadrement et de conseils en ambulatoire. Mais, selon la statistique des maisons d'accueil pour femmes (2013), ce genre de cas est rare (3 cas relevés en 2013).

Requérantes d'asile et sans-papiers

Les requérantes d'asile et les femmes sans-papiers forment un autre groupe problématique de femmes victimes de la violence (avec enfants), affirment les personnes interrogées. En 2013, une trentaine de femmes de cette catégorie ont trouvé protection dans les refuges selon la statistique des maisons d'accueil pour femmes. Plusieurs interlocuteurs signalent l'existence d'un problème de financement dans ce groupe. Le financement du séjour n'est couvert que par l'aide aux victimes. Le séjour des femmes (avec enfants) non reconnues par l'aide aux victimes et un séjour prolongé des femmes dans le refuge sont à la charge des services de migration. Mais obtenir la garantie de prise en charge des coûts est incertain et nécessite parfois beau-

coup de temps, ce qui représente un risque financier pour les maisons d'accueil. Par ailleurs, il est difficile de trouver des solutions appropriées pour ces femmes. Les centres d'hébergement pour requérants d'asile sont considérés comme inadéquats en raison de la forte proportion d'hommes. Mais il serait parfois possible de trouver des solutions alternatives dans le domaine de l'asile, par ex. dans des centres et appartements de Caritas. Plusieurs personnes soulignent la forte précarité de ces cas.

Mariages forcés, prostitution sous contrainte et traite des femmes

Les femmes victimes de mariage forcé, de prostitution sous contrainte ou de la traite des femmes constituent un autre groupe ne pouvant pas toujours être pris en charge de manière appropriée par les maisons d'accueil pour femmes. Ces cas réclament un encadrement très soutenu. Un représentant d'une maison d'accueil indique ne pas pouvoir prendre en charge plus de deux cas de ce type à la fois en raison des effectifs de personnel restreints.

Les femmes/filles victimes d'un mariage forcé présentent le problème d'être parfois encore mineures. Quelques maisons d'accueil n'accueillent pas de femmes âgées de moins de 18 ans, avant tout parce que l'encadrement de nuit n'est pas assuré (par ex. Bienne ou le Valais). Certains interlocuteurs précisent que, tandis qu'à Zurich la *Mädchenhaus* est spécialisée dans la prise en charge de tels cas, dans d'autres régions les offres alternatives appropriées font défaut.

Les femmes victimes de prostitution sous contrainte ou de la traite de femmes sont parfois admises dans des maisons d'accueil pour femmes (2013 : 9 femmes) ou adressées à l'institution zurichoise spécialisée sur ces questions (*Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration* FIZ) qui offre des logements protégés ou à l'institution genevoise *Cœur des Grottes*.

Cas particuliers

Les restrictions concernant les animaux domestiques (par ex. Argovie/Soleure) et les fils plus âgés (par ex. Thoune ou Argovie/Soleure) posent problème lors de l'admission dans certaines maisons d'accueil, mais cette problématique ne touche que peu de cas (en 2013, 17 refus ont été causés par des animaux domestiques, aucun en raison de fils plus âgés). Quelques femmes qui ne désirent pas être séparées de leur fils ou de leur animal domestique restent auprès de leur mari pour ce motif.

Différences régionales

La couverture des groupes de personnes cités par les maisons d'accueil pour femmes diffère grandement d'une région à l'autre. Les critères d'admission ne sont pas identiques dans tous les refuges pour femmes. Certains offrent aussi leur protection aux femmes de moins de 18 ans

ou disposent d'infrastructures adaptées aux personnes handicapées (par ex. Lausanne). Les entretiens ne permettent que difficilement d'identifier les différences existant dans l'offre de solutions alternatives appropriées destinées aux cas particuliers (par ex. les possibilités de logement avec prise en charge, institutions pour les personnes dépendantes ou actives dans le milieu de la migration, etc.). Ce point devrait être analysé de manière approfondie.

4.2.4. Offre de prestations

Les entretiens ont révélé que le rôle d'offre d'intervention de crise assumé par les maisons d'accueil pour femmes est très apprécié. Les interlocuteurs au sein de la police ou des centres d'aides aux victimes estiment que les maisons d'accueil pour femmes représentent la principale offre de protection et d'intervention pour les cas aigus de violence domestique concernant les femmes et les enfants. Il n'y a pas d'alternatives au refuge pour femmes dans les situations de grave menace.

L'offre de prestations des maisons d'accueil est très diverse, comme le montre le chapitre 3.1. Les acteurs interrogés la jugent généralement de très bonne qualité. Mais certains soulignent un manque de prestations spécialisées pour lesquelles il existe un besoin dans leur région. Ces lacunes concernent souvent une offre de jeux pour les enfants, la couverture de nuit, la prise en charge (et le suivi) polyvalente des personnes présentant des problèmes multiples ou le soutien pour chercher un appartement/une solution. Il ressort des entretiens que, en cas d'offre de prestations supplémentaires, le financement pose souvent problème. Des interlocuteurs rapportent que les maisons d'accueil pour femmes financent souvent ces offres avant tout par des dons. Lorsqu'elles font leurs preuves et que le besoin peut être démontré, les refuges réussissent parfois à obtenir un financement cantonal. Un acteur exprime une critique portant sur l'offre de prestations des maisons d'accueil pour femmes qui proposeraient parfois des prestations offertes ailleurs, par exemple dans le domaine de la prise en charge des enfants ou dans l'intervention de crise.

Différences régionales

Certain·e·s représentant·e·s des maisons d'accueil pour femmes ont indiqué des lacunes dans l'offre de prestations, notamment :

- Maison d'accueil pour femmes des deux Bâle : jeux pour les enfants entre 0 et 2 ans; conseils pour la gestion de problèmes multiples (dettes, hommes dépendants, etc.).
- Maison d'accueil pour femmes à Thoun : conseils spécifiques destinés aux enfants.
- Maison d'accueil pour femmes dans l'Oberland zurichois : service de consultation régional en ambulatoire. Il n'y a qu'un service en ville de Zurich, ce qui freine les femmes venant des autres régions zurichoises.

- Maison d'accueil pour femmes à Winterthour : suivi polyvalent dans le système de référents.
- Maison d'accueil pour femmes à Saint-Gall : suivi polyvalent des femmes. Solutions pour les femmes qui ne sont plus menacées mais qui ne peuvent vivre seules.
- Maison d'accueil pour femmes aux Grisons : couverture de nuit. Refuge adapté aux fauteuils roulants.
- Aide aux victimes Genève : davantage d'institutions avec des crèches intégrées.

4.2.5. Financement

En matière de financement, la plupart des acteurs interrogés jugent la situation insatisfaisante. Parmi les critiques figurent la structure de certains modèles de financement, les différentes pratiques de financement de l'aide aux victimes, l'interface entre l'aide aux victimes et l'aide sociale ainsi que les importantes différences cantonales sur ces points qui mènent à une inégalité de traitement des victimes de la violence domestique.

Modèles de financement

Comme nous l'avons montré au chapitre 3.4, le modèle de financement des maisons d'accueil pour femmes diffère grandement d'un canton à l'autre. Les refuges pour femmes sont tous financés plus ou moins largement par un financement à la personne (tarifs), un financement des infrastructures (contribution de base, forfaitaire, etc.), des dons et d'autres contributions. Les maisons d'accueil pour femmes bénéficiant principalement d'un financement à la personne/tarifs constatent que ceux-ci ne couvrent pas leurs coûts. Un financement supplémentaire des frais d'exploitation par des dons est souvent nécessaire. De nombreuses maisons d'accueil pour femmes rapportent des difficultés à réunir des dons. La violence domestique reste encore tabou et les sponsors ne désirent pas toujours y être associés. Un représentant d'une autorité en charge des affaires sociales estime que, en comparaison avec d'autres institutions sociales (par exemple dans le domaine du handicap), les maisons d'accueil pour femmes doivent investir des moyens considérables pour recueillir des dons.

Certaines maisons d'accueil pour femmes indiquent avoir déjà fini l'année dans les chiffres rouges. Dans un cas, la situation était tellement difficile que les salaires n'ont pas pu être versés. Une plainte récurrente porte sur le manque de moyens à disposition pour le personnel (cf. chap. 5.1.1). Selon la DAO, les refuges pour femmes comptabilisent beaucoup d'heures supplémentaires non payées.

Comme déjà dit, les fluctuations du taux d'occupation des maisons d'accueil pour femmes représentent un gros problème pour arriver à couvrir les coûts d'exploitation. Cela concerne en particulier les refuges principalement financés par des contributions à la personne. Certains

cantons connaissent aussi des conditions de financement minimales, c'est-à-dire que les subventions ne sont versées que si un nombre minimal de nuits a été enregistré.

De nombreux acteurs interrogés considèrent qu'un plus large financement des infrastructures est indiqué pour les maisons d'accueil pour femmes vu le problème que posent les fluctuations du taux d'occupation. En cas de lits froids, il importe d'assurer la couverture des frais d'exploitation par une subvention de base. D'après quelques interlocuteurs, l'idéal serait de financer les prestations des maisons d'accueil pour femmes par un forfait qui prendrait en compte les différences de prestations des refuges. Aux dires de la DAO, les prestations des maisons d'accueil pour femmes assument, par le biais de leurs prestations, d'importants coûts consécutifs à la violence domestique qui, à défaut, devraient être pris en charge par la Confédération ou les communes, tels que perte de travail, frais engendrés par les traumatismes vécus par les enfants, etc. Le financement des maisons d'accueil pour femmes n'est par conséquent pas un problème uniquement cantonal.

Financement des prestations spéciales

Les prestations supplémentaires comme les groupes de jeu ou l'animation pour les enfants, sont financées diversement selon les cantons. Des maisons d'accueil pour femmes précisent que les prestations spéciales doivent être financées par les dons. Parfois, le canton ne finance par exemple aucune consultation pour enfants. De manière générale, il ressort des entretiens que le travail des maisons d'accueil pour femmes avec les enfants est peu reconnu et mal rétribué. Parfois, les refuges pour femmes fournissent les mêmes prestations aux enfants que d'autres services spécialisés et institutions (par ex. autorité de protection de l'enfant), qui bénéficient d'un meilleur financement par les cantons. Enfin, des interlocuteurs mentionnent que les maisons d'accueil pour femmes et les services de consultation ne disposent que de budgets très limités (voir pas de budget du tout) pour des tâches générales comme les relations publiques, le développement du réseau de relations, etc. L'étendue du financement des prestations des refuges pour femmes dépend de leur reconnaissance au niveau politique et de l'importance de leur réseautage dans ce milieu. Dans certains cantons, les refuges pour femmes disposent d'un siège dans les commissions traitant de la violence domestique. Quelques cantons ont institutionnalisé des délégués à la violence domestique qui participent aux séances du conseil de fondation des maisons d'accueil pour femmes.

Aide aux victimes

Plusieurs problèmes relatifs au financement des prestations des maisons d'accueil pour femmes par l'aide aux victimes ont été soulignés lors des entretiens :

Tout d’abord, la durée des subventions de l’aide immédiate pour la prise en charge des coûts de séjour et d’entretien fixée à 21 jours par les recommandations de la CSOL-LAVI est parfois jugée trop courte. Ce laps de temps ne suffit souvent pas à trouver une solution de remplacement adéquate et le dépôt d’une requête de prolongation de la durée de prise en charge se révèle très chronophage.

Deuxièmement, faire la preuve que le séjour en maisons d’accueil pour femmes est justifié selon la loi sur l’aide aux victimes exige parfois un gros investissement en temps. C’est en particulier le cas des requêtes de prolongation de la durée de prise en charge (prolongement du séjour après 21 jours, la plupart du temps dans le cadre de l’aide à plus long terme).

Troisièmement, certaines formes de violence ne sont pas couvertes par la loi sur l’aide aux victimes et ne sont par conséquent pas financées. Cela concerne souvent des formes de violence psychique (harcèlement obsessionnel) ou par exemple les femmes menacées de mariage forcé.

Enfin, les différences, dans les cantons, d’interprétation et d’application de la loi sur l’aide aux victimes sont soulignées par plusieurs interlocuteurs, par exemple la durée des subventions de l’aide immédiate et l’évaluation de la qualité de victime. Dans la pratique, les requêtes de prolongation de la durée de prise en charge aussi sont appréciées de manière très diverse. De plus, les coûts spéciaux comme les frais d’interprètes ou les montants d’urgence octroyés pour les besoins de base (sous-vêtements, articles d’hygiène) ne sont pas couverts par l’aide aux victimes dans tous les cantons bien que la prise en charge de ces frais soit mentionnée dans les recommandations de la CSOL-LAVI du 21 janvier 2010 (frais de traduction, dépannage financier, p. 22). La couverture des coûts par l’aide aux victimes dépend aussi de la compétence de la maison d’accueil pour femmes de décider l’attribution de l’aide immédiate. A Berne par exemple, les maisons d’accueil peuvent, en qualité de centres d’aide aux victimes reconnus, évaluer elles-mêmes le statut de victime des personnes qui les consultent et leur attribuer l’aide immédiate et l’aide pour des séjours prolongés. Ce type de règle permet d’économiser des ressources.

Passage de la LAVI à l’aide sociale

Le passage du financement par la LAVI au financement par l’aide sociale pose un autre problème. Lorsque les contributions de l’aide aux victimes sont épuisées et que la femme concernée (et ses enfants) n’a pas suffisamment de moyens financiers, elles sont en principe remplacées par le financement de l’aide sociale²⁴. L’existence, dans la plupart des cantons, d’une obli-

²⁴ Cf. Recommandations de la CSOL-LAVI du 21 janvier 2010, chapitre 5 : « *En principe, l’aide aux victimes ne fournit des prestations que pour couvrir des dommages ou des frais en relation immédiate avec l’infraction commise. Contrairement au mandat de l’aide sociale, il ne s’agit donc pas de garantir*

gation de rembourser les montants de l'aide sociale (cf. chap. 5.1.2) est jugée très problématique car cela peut conduire les victimes à renoncer à l'aide sociale et à retourner auprès de leur agresseur contre leur volonté initiale. En outre, au moment de la transition, la question de délimitation entre la compétence de l'aide aux victimes et celle de l'aide sociale donne parfois lieu à de longues discussions. Estimant qu'une solution meilleur marché doit être recherchée, les communes rechignent souvent à payer le séjour. Il existe même déjà des jugements du tribunal administratif soutenant cette pratique des communes. Selon les représentant-e-s des maisons d'accueil pour femmes, de telles discussions prennent beaucoup de temps, surtout lorsqu'elles doivent être menées avec plusieurs communes. Ils évoquent de nombreuses factures impayées par l'aide sociale. Une personne interrogée indique aussi que les demandes de prise en charge des coûts pour des solutions spéciales, comme les institutions mère-enfant, sont rarement accordées, en particulier dans les petites communes.

Requérantes d'asile et sans-papiers

Aux dires de certain-e-s représentant-e-s des maisons d'accueil pour femmes, un problème analogue se pose pour le financement du séjour de femmes au statut de séjour incertain, pour lesquelles les subventions doivent être versées par les offices de migration (cf. chap. 5.1.3).

Différences régionales/cantoniales

Il ressort clairement des entretiens que le financement des maisons d'accueil pour femmes est très hétérogène, ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'aperçu des règles de financement (cf. chap. 3.4). Les modèles de financement des deux Bâle (budget global, resp. financement forfaitaire) et de Saint-Gall (répartition des coûts entre le canton et les communes réglés par une clé de répartition) sont souvent désignés comme des systèmes apportant une meilleure sécurité financière. Ces deux maisons se disent satisfaites de leur modèle mais se plaignent, comme bien d'autres refuges, d'une trop forte incitation aux économies de la part des cantons.

Dans le cadre de la présente étude, il est difficile d'examiner en détail la pratique de financement de l'aide aux victimes dans les cantons. Pour ce faire, il faudrait analyser de manière approfondie les normes et directives cantonales.

4.2.6. Evaluation des autres mesures à prendre

Les acteurs interrogés voient d'autres mesures à prendre dans les domaines suivants :

- Coordination des maisons d'accueil pour femmes : une meilleure coordination du travail des refuges serait souhaitable selon la DAO. Cette dernière accomplit un travail de coordination,

le minimum vital ou l'entretien d'une personne, mais de compenser les conséquences directes d'une infraction. »

de mise en réseau et de relations publiques. Elle est l'interlocutrice de référence pour la Confédération, les organisations internationales et le niveau intercantonal, les médias, etc. L'objectif de la DAO est d'élaborer une stratégie au niveau suisse et d'assurer la coordination nationale, stratégie au cœur de laquelle se trouvent par exemple la coopération entre les maisons d'accueil pour femmes, les règles de financement, les standards de qualité et la professionnalisation. Mais, selon la DAO, les moyens de l'organisation faîtière sont très limités²⁵. Ils ne peuvent suffire à atteindre ses objectifs. De plus, le développement d'une stratégie nationale constituerait un défi au niveau des dispositions légales et des modèles de financement à cause des trois langues et des grandes diversités régionales. Selon la DAO et certain·e·s représentant·e·s des maisons d'accueil pour femmes, chacune d'entre elles ne dispose pratiquement pas de ressources pour s'engager activement dans le travail de l'organisation faîtière. Les refuges pour femmes tessinois par exemple n'en font pas partie pour des raisons liées aux ressources. Quelques maisons d'accueil pour femmes s'expriment aussi en faveur d'une meilleure coopération entre refuges bien qu'elles admettent par ailleurs que la collaboration pour les placements hors canton fonctionne la plupart du temps très bien.

- Sensibilisation et prévention : l'information au public sur la violence domestique doit être intensifiée. La dernière campagne a eu lieu dans les années 1990 et, selon certaines personnes, le sujet est encore fortement tabou. On déplore aussi l'absence d'un lobby qui aborde régulièrement le sujet en public. Le travail de prévention primaire demande aussi à être développé. Les enfants et les jeunes devraient être sensibilisés dès leur plus jeune âge à respecter le savoir-vivre. Des projets tels que « sortir ensemble et se respecter », projet mené dans le cadre du programme fédéral Jeunes et violence, vont déjà dans ce sens.
- Les interlocuteurs évoquent à maintes reprises le besoin de mesures dans le cadre du travail avec les auteur·e·s et avec les couples ainsi que de la collaboration avec les consultations de couple pour trouver des solutions permettant de sortir de la spirale de la violence. Encore très peu développé, le travail auprès des auteur·e·s pourrait contribuer à la prévention (secondaire) de la violence domestique. Certains interlocuteurs déclarent que le travail avec les couples répond à un besoin des femmes. La garde partagée étant appelée à devenir la règle, ce travail gagnera en importance. Finalement, des personnes interrogées identifient aussi un besoin au niveau des contacts entre le père et l'enfant avant que le droit de garde n'ait été déterminé. De telles offres n'existent que dans quelques maisons d'accueil pour femmes, par exemple à Lausanne.

²⁵ Généré par les cotisations des membres, le budget se monte à environ 15 000 CHF par an, utilisés en majeure partie pour les relations publiques et les traductions. Pour des raisons budgétaires, la DAO n'a pas non plus de secrétariat.

- Un déficit a également été constaté dans le domaine de la prise en charge adéquate des enfants co-victimes. Différentes études démontrent les répercussions négatives de ce type de violence chez ces enfants.

5. Solutions politiques et propositions des acteurs

Ces dernières années, la sauvegarde, le développement et le financement des places stationnaires dans les maisons d'accueil pour femmes sont des questions sans cesse revenues dans le débat politique. Les ressources très limitées des refuges, l'insécurité juridique concernant le financement public des maisons d'accueil pour femmes et une pratique hétérogène dans le cadre de l'aide aux victimes et de l'aide sociale ont conduit à tenter diverses solutions politiques, aussi bien au niveau cantonal que fédéral. Le chapitre 6.1 donne un aperçu des diverses interventions politiques fédérales et des efforts de la CDAS en faveur de solutions intercantionales. La présente étude ne développera pas plus avant les interventions déposées dans les cantons. Le chapitre 6.2 présente d'autres propositions de solutions telles qu'elles ont été évoquées lors des entretiens à la base du présent rapport.

5.1. Solutions fédérales

Interventions politiques sur le plan fédéral

L'annexe A3 présente un aperçu des principales interventions parlementaires en matière de violence domestique depuis 1990 à l'échelle fédérale. En résumé, le Conseil fédéral a plaidé dans ses réponses pour que la création et le financement des places protégées incombent aux cantons. Il renvoie notamment à la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) qui énonce à l'art. 14. al. 1 que les centres de consultation pour l'aide aux victimes doivent si nécessaire procurer aux victimes et leurs proches un hébergement d'urgence. Compte tenu de l'art. 13 qui règle l'aide immédiate et à plus long terme, la LAVI est aussi la principale base de financement des séjours en maison d'accueil pour femmes (voir aussi chapitre 3.1). Les interventions parlementaires qui exigeaient des fonds de la Confédération pour soutenir les cantons dans la mise à disposition de places protégées ont été rejetées par le Conseil fédéral, qui renvoie à la répartition actuelle des compétences et aux dispositions de loi sur l'aide aux victimes d'infractions. Jusqu'ici, le Parlement a partagé cet avis.

L'initiative parlementaire 13.454 de la conseillère nationale Jacqueline Fehr, qui demande à compléter la loi sur l'aide aux victimes²⁶, est en cours de traitement. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative le 15 août 2014. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats l'a écartée le 24 octobre 2014, en justifiant ainsi sa décision dans le communiqué de presse : « Par 6 voix contre 3 et 3 abstentions, la commission a décidé de ne pas approuver la décision de la commission homologue du Conseil

²⁶ http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20130454.

national de donner suite à une initiative parlementaire (13.454) qui demande que la Confédération inscrive dans la loi sur l'aide aux victimes que les cantons veillent à ce qu'il y ait suffisamment de places dans des institutions vouées à offrir une protection aux personnes menacées de violence dans leur environnement social proche. La commission ne conteste pas qu'il est nécessaire de protéger les femmes et les hommes contre les violences domestiques. Elle souligne toutefois que ce sont les cantons qui sont compétents pour la mise sur pied et le financement des structures d'accueil. Elle relève par ailleurs qu'une analyse de la situation et des besoins est en cours au niveau des cantons; des travaux sont en cours au niveau de la Confédération en vue de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) que la Suisse a signée en 2013 ».

Révision de la loi sur l'aide aux victimes

Interpellé par la motion Goll 03.3114 du 20 mars 2003, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner le financement des maisons d'accueil pour femmes dans le cadre de la consultation sur la révision de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI)²⁷ en cours à cette époque. La commission d'expert·e·s chargée de la révision de la LAVI a proposé une participation financière de la Confédération pour décharger les cantons disposant d'un bon réseau d'aide aux victimes (maisons d'accueil pour femmes par ex.). Mais le Conseil fédéral a rejeté cette subvention. Lors de la procédure de consultation sur la nouvelle LAVI, l'obligation des cantons de mettre à disposition suffisamment de places a été débattue mais la majorité des cantons l'a refusée. La révision de la LAVI du 1^{er} janvier 2009 ne contient finalement pas de disposition particulière sur les maisons d'accueil pour femmes.

5.2. Solutions intercantionales

Comme la structure de (co-)financement public des maisons d'accueil pour femmes diffère d'un canton à l'autre, la CDAS travaille depuis plus de 20 ans à la coordination nationale des conditions de séjour dans les refuges pour femmes :

- En 1999, la CDAS a soumis aux cantons une ébauche **d'accord intercantonal sur les maisons d'accueil pour femmes** visant à régler leur financement, en particulier celui des séjours hors canton, dans le but d'améliorer la collaboration intercantonale en matière de compensation des charges. Etant donné que seuls trois cantons (BE, TI et BS) sur les 15 qui avaient répondu étaient d'accord de signer l'accord intercantonal sur les maisons d'accueil pour femmes pré-

²⁷ Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions, RS 312.5

paré par la CDAS le projet n'a pas pu être mis en œuvre. Les cantons ont principalement motivé leur refus par un manque de bases légales.

- En 2005, la CSOL-LAVI a proposé à la CDAS d'examiner si les maisons d'accueil pour femmes pourraient être soumises à la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) à l'occasion de sa prochaine révision. La CIIS est une convention intercantonale qui règle les modalités de financement du séjour de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soutien et d'encadrement dans des institutions sociales situées en dehors de leur canton de domicile²⁸. Une fois cet examen effectué, les organes de la CIIS ont décidé en 2012 qu'il fallait renoncer pour l'instant à modifier la CIIS et à **l'étendre aux maisons d'accueil pour femmes**, en raison du non respect du principe de proportionnalité (notamment une trop forte charge administrative pour les refuges pour femmes). Ils ont aussi invoqué le fait que, la CIIS ne réglant que les cas intercantonaux, elle ne concernait pas les femmes admises dans un refuge de leur propre canton.

5.3. Propositions de la DAO, des maisons d'accueil pour femmes et d'autres acteurs

Lors de l'échange de vues de la CDAS sur les maisons d'accueil pour femmes du 12 septembre 2013, la DAO a formulé les revendications suivantes en vue d'améliorer la situation des refuges :

- Création de nouvelles places dans les maisons d'accueil pour femmes et notamment de plus d'offres complémentaires pour les filles et jeunes femmes.
- Davantage de ressources pour assurer la protection et la sécurité des femmes dans les maisons d'accueil pour femmes.
- Création de davantage d'offres pour la période consécutive au séjour en maison d'accueil pour femmes, notamment des logements pourvus d'un encadrement (tâches des services sociaux/aide sociale/communes).
- Reconnaissances de toutes les maisons d'accueil pour femmes comme centres de consultation pour les victimes.
- Financement d'un secrétariat de l'association faîtière dans le but d'en faire un interlocuteur professionnel pour les autorités.
- Elaboration et mise en œuvre d'une stratégie nationale sur le thème de la violence envers les femmes et les enfants (incluant la protection et la prévention de la violence).

²⁸ <http://www.sodk.ch/fr/qui-est-la-cdas/ciis/>

Ces points, surtout le dernier qui concerne la stratégie nationale, ont été soulignés par la DAO aussi lors de nos entretiens avec son comité. L'objectif de la DAO est que toutes les victimes reçoivent la même protection dans l'ensemble de la Suisse, et la définition d'une procédure contraignant sur le plan national (respectivement d'une chaîne d'intervention) en cas de violence domestique ainsi que de standards minimaux y afférents. La DAO estime que l'harmonisation au niveau suisse du financement des maisons d'accueil pour femmes et le règlement contraignant des séjours en refuges hors cantons constituent d'autres solutions. Une procédure nationale lui paraît importante pour éviter que ne subsistent les différences cantonales et régionales en matière de protection des femmes et enfants victimes de la violence.

L'exigence d'une procédure coordonnée au niveau suisse et d'une harmonisation, en particulier en matière de financement et d'offres de prestations aux victimes, ressort aussi des entretiens avec d'autres représentant·e·s des maisons d'accueil pour femmes et des autorités et centres de consultation pour l'aide aux victimes. La représentante d'une maison d'accueil pour femmes propose par exemple de fixer un taux d'encadrement (personnel nécessaire par cas) et le montant des coûts et salaires correspondant de manière à créer la base d'une pratique uniforme au niveau du financement par l'aide aux victimes. Une autre proposition concerne la spécialisation de certaines maisons d'accueil, par exemple l'accueil de certaines nationalités ou des femmes atteintes de troubles psychiques. La création d'un système par degrés distinguant les offres pour les cas à haut risque de celles qui s'adressent aux personnes en butte à une menace moins aiguë mais présentant d'autres problèmes a aussi été proposée.

6. Conclusions et recommandations

En nous fondant sur les résultats de l'analyse de la littérature spécialisée, des données et sur les entretiens qualitatifs, nous livrons ci-dessous une évaluation des mesures à prendre telles qu'exposées par les auteur-e-s. Nous en tirons des recommandations pour la poursuite de l'action développée par les cantons et la Confédération en vue d'améliorer la situation actuelle des maisons d'accueil pour femmes en Suisse.

6.1. Conclusions

Le besoin de l'offre des maisons d'accueil pour femmes reste élevé, la complexité des cas augmente.

Les maisons d'accueil pour femmes constituent aujourd'hui une offre reconnue et professionnelle dans le cadre de l'intervention de crise en situation de violence domestique dont on ne peut plus se passer dans la palette des offres en matière de protection des victimes et contre la violence. Le contexte institutionnel et légal du domaine de la violence domestique a beaucoup changé depuis les débuts des maisons d'accueil pour femmes il y a plus de 30 ans, mais aussi la position des maisons d'accueil pour femmes dans cet environnement. Le recours à l'offre des refuges pour femmes et le besoin corrélatif doivent surtout être considérés sous l'angle de deux développements dans l'environnement institutionnel et social : d'une part, la violence domestique a été reconnue ces dernières années comme un problème de société significatif et la population ainsi que les autorités sont de plus en plus sensibilisées au sujet. Par conséquent, davantage de cas de violence domestique sont reconnus et les victimes reçoivent une aide spécialisée. C'est ainsi qu'augmente la demande portant sur l'offre des maisons d'accueil pour femmes. Par ailleurs, l'évolution d'autres paramètres tend à réduire l'offre : ces dernières années, l'offre de consultation en ambulatoire pour les victimes de violence domestique a été développée et la possibilité de demander des mesures d'expulsion policière a été instaurée, qui permet aux femmes victimes de la violence de ne plus devoir forcément quitter leur appartement suite à un acte de violence. Mais la pratique des expulsions et la possibilité de recevoir des conseils en ambulatoire ne sont efficaces qu'avec les cas présentant peu de risques et de besoin de protection. Lorsque l'auteur-e est très dangereux et que la femme a grand besoin d'être protégée, la maison d'accueil pour femmes reste la seule solution.

Les différentes évolutions mentionnées ci-dessus ont, dans l'ensemble, eu pour conséquence une relative stabilité quant au nombre de cas dans les maisons d'accueil pour femmes ces dernières années. La complexité grandissante des cas représente un défi tout particulier pour les refuges. Il s'agit notamment des femmes disposant de peu de moyens et présentant

souvent des problèmes multiples (par ex. dépendance, dettes, problèmes avec les enfants) ainsi que des migrantes. La charge représentée par le soutien et l'accompagnement de certains cas augmente et souvent les femmes restent au refuge au-delà de la phase aiguë de l'intervention de crise. Il est particulièrement difficile de trouver une solution adaptée à leur cas.

Taux d'occupation élevé, beaucoup de refus et de renvois et solutions insuffisantes

En 2013, le taux d'occupation moyen des maisons d'accueil pour femmes se situait entre 70 % et 90 %. L'occupation peut beaucoup varier, notamment en raison de la fonction d'hébergement d'urgence assumée par les maisons d'accueil pour femmes. Par conséquent, il arrive régulièrement que des femmes soient refusées et/ou renvoyées et placées en dehors de leur région. En 2013, près de 600 femmes n'ont pas pu être admises à court terme dans leur région pour cause de refuge complet bien qu'elles eussent rempli les critères d'admission. Une grande partie de ces femmes (au moins 40 %, approximativement 250 à 300 femmes) ont trouvé une place dans un autre refuge. Mais il reste 300 à 350 femmes renvoyées sans avoir pu être placées dans une autre maison d'accueil. Cela correspond à environ un quart de toutes les femmes ayant cherché refuge dans une maison d'accueil et qui remplissaient les critères d'admission.

Pour les femmes et leurs enfants qui se trouvent déjà dans une situation très difficile, de tels refus et renvois sont problématiques. Les requérantes doivent parfois être placées dans des pensions, hôtels, ou hébergement d'urgence, où leur protection et celle de leurs enfants ne sont pas assurées. La durée moyenne du séjour est une cause importante du manque de place dans les maisons d'accueil pour femmes. Si des solutions adaptées étaient disponibles en nombre suffisant – des appartements abordables et des logements pourvus d'un encadrement pour les femmes réclamant une protection renforcée – la durée des séjours se raccourcirait et davantage de capacités se libéreraient pour accueillir les femmes menacées en situation aiguë de détresse. Il ne suffit donc pas de considérer l'offre de places en maisons d'accueil pour femmes en elle-même. Il faut élargir la perspective et prendre en compte les offres disponibles dans la région pour les femmes victimes de la violence et leurs enfants après la phase de crise aiguë et, si elles font défaut, créer de telles offres ou les développer.

Les femmes victimes de la violence atteintes de troubles psychiques ou d'un problème de dépendance posent un problème particulier. Souvent, elles ne peuvent pas être admises parce que les maisons d'accueil pour femmes ne disposent pas des compétences et des ressources nécessaires à leur encadrement. Les alternatives se présentent par exemple sous la forme de cliniques psychiatriques ou d'offres d'aide stationnaires dans le domaine des addictions. Mais

là encore, ces dernières n'ont souvent pas de place libre ou ne peuvent pas prendre en charge les enfants. Il y a donc pénurie de places pour ce groupe spécifique de femmes.

Différences régionales dans la mise à disposition de places dans les maisons d'accueil pour femmes

Le présent rapport met en évidence les différences régionales dans la mise à disposition de places stationnaires dans les refuges pour femmes :

- Dans la région *Suisse orientale et Zurich*, on compte cinq maisons d'accueil pour femmes. En 2013, 31 % de tous les cas de Suisse y ont été pris en charge. Avec 0,15 chambre pour 10 000 habitant·e·s, le taux de couverture est légèrement inférieur à la moyenne nationale (0,16 lit pour 10 000 habitant·e·s). Mais avec un taux de 17 %, la part des renvois pour cause de refuge complet est inférieure à celle d'autres grandes régions. De plus, dans cette région, 59 % des femmes renvoyées ont pu être hébergées dans une autre maison d'accueil de la zone desservie.
- Dans la Suisse du *Nord-Ouest*, on compte aussi cinq maisons d'accueil pour femmes et la part des cas pris en charge au niveau national est également de 31 %. L'offre en places en refuge pour femmes est légèrement supérieure à la moyenne (0,17 chambre pour 10 000 habitant·e·s). Mais avec un taux de 44 % de l'ensemble des renvois, la part de renvois pour cause de refuge complet est largement supérieure à la moyenne nationale. Il ressort des entretiens que plusieurs maisons d'accueil pour femmes de cette région affichent souvent complet, par exemple à Thoune, Bienne, Bâle et Berne. 50 % des femmes renvoyées ont pu être hébergées dans un autre refuge.
- En *Suisse centrale*, il existe une maison d'accueil pour femmes, qui a accueilli en 2013 8 % des cas de l'ensemble de la Suisse. Affichant 0,09 chambre pour 10 000 habitant·e·s, cette région a le taux de couverture le plus bas. En Suisse centrale, 11 % de tous les renvois ont été prononcés parce que le refuge était complet. Toutefois, aucune femme n'a été adressée à une autre maison d'accueil. La Suisse centrale ne dispose que d'un refuge à Lucerne mais des offres alternatives existent, comme le foyer pour femmes de Zoug, qui n'est cependant pas spécialisé dans la prise en charge de victimes de la violence domestique.
- En *Suisse latine*, on compte sept maisons d'accueil pour femmes qui, en 2013, ont pris en charge 31 % des cas de l'ensemble de la Suisse. Avec une proportion de 0,17 lit pour 10 000 habitant·e·s, le taux de couverture est légèrement supérieur à la moyenne nationale. Mais il y a de grosses différences cantonales. Le taux de couverture en Valais et au Tessin est particulièrement bas. La part de renvois pour cause de refuge plein se monte à 28 %, soit la proportion la deuxième plus élevée de toutes les régions. Un peu moins de la moitié de toutes les femmes renvoyées, soit 47 %, ont pu être adressées à un autre refuge, ce chiffre ne

comprenant cependant que les renvois à l'intérieur du Tessin. Dans les autres maisons d'accueil pour femmes, la statistique n'indique guère de renvois à d'autres refuges. Il ressort des entretiens que les refuges des cantons de Genève, Vaud et Fribourg cherchent plutôt des solutions alternatives dans leur canton, pour la bonne raison que les maisons d'accueil dans les autres cantons affichent souvent complet.

Toutes les régions et une majorité des acteurs interrogés (maisons d'accueil pour femmes, centres d'aide aux victimes, police et autres autorités) expriment la nécessité d'augmenter le nombre de places stationnaires pour les femmes victimes de la violence. Les représentant-e-s de certains refuges formulent ce besoin prudemment car ils enregistrent de fortes variations dans leur taux d'occupation (en particulier les maisons d'accueil à faible capacité desservant de petites régions). Dans plusieurs régions, on renvoie à l'existence d'offres de protection alternatives (par ex. Suisse centrale et Suisse latine, surtout le canton de Genève).

Mesures importantes à prendre pour le financement des maisons d'accueil pour femmes

Même si, pour l'établissement du présent rapport, les données sur le financement des maisons d'accueil pour femmes étaient incomplètes, on peut dire que les refuges disposent en principe de moyens insuffisants pour la fourniture de prestations. L'exploitation de la plupart des refuges n'est assurée que grâce au financement d'une partie des coûts par des dons. Les prestations dont les enfants co-victimes ont besoin d'urgence ne peuvent souvent être proposées que grâce aux dons ou ne le sont pas par manque de moyens financiers. Une autre part du financement, les subventions à la personne, est assurée par l'aide aux victimes (et en partie l'aide sociale). Mais, selon les indications des maisons d'accueil pour femmes, ces montants ne couvrent généralement pas les frais. L'Etat ne fournit pas toujours une contribution de base ou une garantie de déficit et, de plus, leur montant varie. Les différences de financement se reflètent aussi dans l'offre de prestations des maisons d'accueil pour femmes. Les refuges plus grands et présentant un financement plus solide fondé sur des contributions de base proposent généralement une offre plus large (par ex. personnel assurant un encadrement la nuit ou prise en charge des enfants) et un meilleur niveau de sécurité. Des différences considérables existent aussi en ce qui concerne les tarifs cantonaux et hors canton de l'aide aux victimes pour les séjours dans les refuges pour femmes. Ces différences s'expliquent principalement par les différents modèles de financement et les offres de prestations dissemblables.

Le financement est jugé insatisfaisant par la plupart des acteurs interrogés. Ils critiquent notamment le manque de garantie qu'apportent les contributions de base des cantons, les pratiques de financement différentes de l'aide aux victimes, les interfaces entre l'aide aux victimes et l'aide sociale sur le plan du financement ainsi que les grandes différences entre can-

tons sur ces aspects, qui débouchent sur une inégalité de traitements des victimes de la violence domestique. En outre, à l'exception de quelques rares cantons, aucune base légale n'existe en matière de financement des maisons d'accueil pour femmes. Dans l'ensemble, il apparaît nécessaire d'harmoniser le financement des maisons d'accueil pour femmes et de le définir sur le plan législatif.

Offres destinées à d'autres groupes de victimes

Le présent rapport n'a pu aborder que de manière accessoire l'évolution des besoins en refuges pour d'autres groupes de victimes de la violence domestique - en particulier les hommes, les filles et les jeunes femmes victimes de la violence ainsi que les victimes de la traite d'êtres humains. Il n'existe en Suisse que de rares offres destinées à ces groupes. Il faudrait examiner plus en profondeur la question de savoir dans quelle mesure il existe un besoin d'offres supplémentaires.

6.2. Champs d'action et recommandations

Dans l'ensemble, le présent rapport montre qu'il y a un besoin permanent de places stationnaires en maisons d'accueil pour femmes. En Suisse, l'offre de places en refuges pour femmes diffère selon les régions et un potentiel d'amélioration existe dans maintes directions. Les auteur·e·s de la présente étude situent les mesures à prendre principalement dans trois domaines :

- 1. Offre de places et de prestations pour les femmes victimes de la violence et leurs enfants,**
- 2. Financement des maisons d'accueil pour femmes,**
- 3. Coordination et statistiques.**

Les mesures à prendre dans ces trois domaines sont détaillées ci-après et des recommandations sont formulées, qui se situent au niveau national et supracantonal. Elles s'adressent principalement à la CDAS ainsi qu'aux offices fédéraux en charge de la question de la violence domestique et des bases légales qui s'y rapportent (OFJ, BFEG). Le présent rapport ne contient pas de recommandations aux différents cantons.

1. Offre de places et de prestations pour les femmes victimes de la violence et leurs enfants

Recommandation 1a : *Un plan général devrait être élaboré, qui définisse les données spécifiques les plus importantes en matière de prise en charge (hébergement, encadrement et conseil) des femmes victimes de la violence et leurs enfants en situation de détresse afin d'assurer une prise en charge standard de toutes les victimes de la violence domestique, indépendamment de leur canton de domicile. Le plan général devrait aussi aborder les thèmes de l'hébergement, de l'encadrement et du conseil en ce qui concerne les femmes présentant des besoins particuliers ainsi que les groupes des hommes et des filles victimes de la violence et celui des victimes de la traite d'êtres humains.*

Recommandation 1b : *Sur la base de la présente analyse de la situation et des besoins, les cantons sont invités à dresser des inventaires régionaux des offres disponibles pour abriter les femmes victimes de la violence et leurs enfants (maisons d'accueil pour femmes et autres refuges ainsi que solutions diverses). A partir d'une comparaison avec les données spécifiques ou les standards minimaux définis à l'échelle suisse, il sera possible de déduire s'il y a lieu de développer l'offre régionale et comment le faire, en tenant compte de la structure de la population et des besoins spécifiques des régions.*

Pour pouvoir créer, dans toutes les régions de Suisse, une offre de prestations à la fois comparable et ciblée sur les besoins spécifiques des différents groupes de victimes, nous voyons deux lignes directrices : l'élaboration d'un plan général pour l'ensemble de la Suisse et l'établissement d'inventaires régionaux.

- Le **plan général** concerne les hébergements pour les femmes victimes de la violence et leurs enfants pendant et après la phase de crise aiguë. Il devrait impérativement distinguer les différents types d'offre et les divers besoins :
 - Les offres d'intervention de crise et de protection pour les femmes (et leurs enfants) très menacées et ayant grand besoin de protection (par ex. maison d'accueil pour femmes ouverte 24h/24, haut standard de sécurité, adresse anonyme)
 - Les offres d'intervention de crise et de protection pour les femmes (et leurs enfants) moyennement menacées mais ayant grand besoin de protection (par ex. maison d'accueil pour femmes non ouverte 24h/24, adresse éventuellement connue)
 - Les offres pour les femmes peu menacées mais nécessitant une protection (par ex. offres alternatives à bas seuil comme « les hôtels pour femmes » ou solutions spécifiques convenant aux zones rurales, par ex. travail de proximité auprès des intéressées)
 - Les solutions pour les femmes et leurs enfants ayant grand besoin de protection (par ex. logement avec prise en charge ou formes d'encadrement de proximité, gestion par cas)

- Les solutions pour les femmes et leurs enfants ne nécessitant que peu de protection (par ex. appartements bon marché combinés avec des offres de conseil en ambulatoire).

Le plan général doit fixer un standard minimal mentionnant les types d'offres à mettre à disposition dans toutes les régions et leur étendue. Le standard minimal pourrait être par exemple fixé sur la base d'un taux d'occupation raisonnable à définir ainsi que d'un taux de renvois aussi bas que possible.

Nous estimons que les offres pour femmes présentant des besoins particuliers doivent être prises en compte dans le plan général. Il serait en principe possible que certaines maisons d'accueil se spécialisent dans l'accueil de groupes de femmes spécifiques de sorte qu'une offre existe pour ces femmes au moins dans quelques endroits en Suisse. Il serait aussi possible de prévoir un service de consultation médicale qui assisterait les maisons d'accueil pour femmes dans l'encadrement de tels cas en arrière-plan ou avec des équipes mobiles. Il faudrait encore examiner quelle offre existe dans les régions pour ces femmes dans les cliniques psychiatriques et institutions d'aide aux personnes dépendantes. Il peut être utile que les cliniques et institutions pour personnes dépendantes offrent davantage de places d'hébergement d'urgence et qu'elles prévoient des places pour les femmes avec enfants. Cet aspect de la thématique demande encore à être clarifié.

Ce plan général est aussi appelé à traiter la question des hommes et des filles victimes de la violence ainsi que celle des victimes de la traite d'êtres humains et à examiner de manière approfondie l'offre et les besoins en la matière.

- Dans le cadre de **l'inventaire régional**, il y a lieu de définir, par région, les offres de places existantes parmi les différents types d'offres définis ci-dessus. Sur cette base et en comparaison avec les standards fixés dans le plan général, il sera ensuite possible de déterminer la nécessité de développer les prestations et pour quel type d'offre.

2. Financement des maisons d'accueil pour femmes

Recommandation 2 : Il faut examiner les coûts et les modèles de financement des maisons d'accueil pour femmes de manière approfondie et, sur cette base, de développer des modèles de financement adaptés.

Dans presque toutes les régions et cantons, il est nécessaire de prendre des mesures en matière de financement des maisons d'accueil pour femmes. Dans le cadre du présent rapport, les données incomplètes concernant le financement des maisons d'accueil pour femmes rendent impossible un jugement définitif sur des modèles de financement bien ou moins bien appropriés. Nous recommandons donc un examen approfondi des coûts et des modèles de financement des maisons d'accueil pour femmes et, sur cette base, le développement de nouveaux modèles de financement adéquats. A ce sujet, nous proposons les démarches suivantes :

- Des coûts normatifs pour les maisons d'accueil pour femmes et les autres types d'offres pourraient être définis qui serviraient de base pour le calcul des subventions à la personne permettant de couvrir les frais (tarifs de l'aide aux victimes ou de l'aide sociale) et pour la fixation d'une contribution de base adéquate des pouvoirs publics. Les coûts normatifs se fondent sur les coûts complets et sont fixés en fonction de certains paramètres, comme le type d'offre, l'offre de prestations (par ex. encadrement 24h/24, prise en charge des enfants), le taux d'occupation, la structure du personnel (qualification, âge et ancienneté), la complexité des cas, etc. Les coûts normatifs doivent aussi comprendre les dépenses pour les prestations non couvertes par les tarifs de l'aide aux victimes (par ex. la recherche de solutions pour les cas ne pouvant être admis ou pour ceux qui n'entrent pas dans le cadre de la LAVI). Des coûts normatifs de ce genre ont par exemple été développés pour les structures d'accueil de jour des enfants de nombreuses communes.
- Une comparaison avec d'autres institutions d'intervention de crise constituerait une autre base pour la fixation des subventions à la personne et aux infrastructures adéquates (par ex. dans le domaine de la santé : hôpitaux, cliniques psychiatriques, institutions d'aide aux personnes dépendantes). Les taux d'occupation et de renvois de ces institutions notamment pourraient être pris en considération pour déterminer des valeurs de références adéquates applicables aux maisons d'accueil pour femmes.

3. Coordination et statistiques

Recommandation 3 : Il faut créer un secrétariat professionnel de la DAO et garantir son financement.

La Fédération solidarité femmes en Suisse et au Liechtenstein (DAO) joue un rôle important en matière de coordination entre les maisons d'accueil, de collecte des données statistiques sur les refuges pour femmes et de relations publiques. Elle assume encore bien d'autres tâches importantes, comme les échanges professionnels entre maisons d'accueil pour femmes (par ex. sur des questions de qualité). Comme le présent rapport le montre, la DAO ne dispose guère de ressources pour accomplir ces tâches. Par manque de moyens, elle n'est pas non plus en mesure de venir en aide aux maisons d'accueil pour femmes en ce qui concerne la saisie de données pour leur statistique. La base de données sur les maisons d'accueil pour femmes est par conséquent incomplète et les efforts à fournir pour saisir les données a posteriori et les rendre plausibles sont considérables.

Aussi, il est important pour la Confédération et les cantons d'avoir un interlocuteur professionnel représentant les maisons d'accueil pour femmes et de disposer de données statistiques de qualité. C'est pourquoi nous considérons qu'il est tout à fait indiqué de créer et de financer un secrétariat national et de le transformer en une association professionnelle. C'est aussi une

condition importante pour les travaux relatifs au plan général et aux nouveaux modèles de financement.

Pour compléter ces trois grands champs d'action, notre analyse met aussi en évidence la nécessité de développer le **travail avec les auteur·e·s de violence**, de renforcer la **prévention primaire** et de faire un travail de **relations publiques**. Cependant, ces thèmes ne faisant pas partie des sujets principaux traités par le présent rapport, aucune recommandation détaillée n'est formulée à leur endroit.

Annexes

A1 Vue d'ensemble des entretiens

Groupe d'acteurs	Région	Nom
Maisons d'accueil pour femmes		
Comité de la DAO (entretien de groupe)	CH	Marlies Haller, directrice de la Fondation contre la violence faite aux femmes et enfants, maison d'accueil pour femmes de Berne ; Susan A. Peter, directrice de la Fondation de la maison d'accueil pour femmes de Zurich ; Myriame Zufferey, service de consultation de la maison d'accueil pour femmes de Bienne ; Gabriela Chu, comité de la DAO
Maison d'accueil pour femmes Winterthour	ZH	Ilona Swoboda, co-directrice
Maison d'accueil pour femmes Oberland zurichois	ZH	Claudia Hauser, directrice
Maison d'accueil pour femmes Saint-Gall	SG/AR/AI	Elisabeth Bossart, directrice
Maison d'accueil pour femmes Grisons	GR	Denise Flunser, directrice
Maison d'accueil pour femmes AG-SO	AG/SO	Jael Bueno, directrice
Maison d'accueil pour femmes Bâle	BS/BL	Rosmarie Hubschmid, directrice
Maison d'accueil pour femmes Lucerne	LU	Annelis Eichenberger, co-directrice
Centre d'accueil <i>MalleyPrairie</i> , Lausanne ; solidarité femmes centre LAVI, Fribourg ; maison d'accueil pour femmes Bienne (entretien de groupe)	Suisse romande (VD, FR, Bienne)	Isabelle Chmetz, directrice Centre d'accueil <i>Malley-Prairie</i> à Lausanne ; Rosa Perroux, directrice solidarité femmes centre LAVI de Fribourg ; Myriame Zufferey, directrice de la maison d'accueil pour femmes de Bienne
Association Unterschlupf	VS	Manuela Imboden, membre de l'équipe
Casa delle donne, Lugano	TI	Sonny Buletti, directrice
Aide et conseils aux victimes		
Aide aux victimes SG – AR – AI	SG/AR/AI	Urs Edelmann, directeur
Service spécialisé pour les victimes de la violence Schaffhouse	SH	Denise Sidler, directrice
Département de la santé et du social, service cantonal des affaires sociales, domaine spécialisé de l'aide aux victimes	AG	Blanca Anabitarte, directrice du domaine de l'aide aux victimes
Aide aux victimes des deux Bâle	BS/BL	Sabine Jackwert, conseillère
Service des affaires sociales et de la société, division Aide aux victimes	LU	Andrea Heri, directrice de division (jusqu'au 30.08.2014)
Service de conseil aux victimes du centre spécialisé eff-zett, Zoug	ZG	Marie-Therese Elsener, cheffe de service
Centre LAVI Genève	GE	Tania Knoch, collaboratrice

Groupe d'acteurs	Région	Nom
Centre de consultation LAVI Delémont	JU	Caroline Sanglard, collaboratrice
Autres autorités communales et cantonales		
Service des affaires sociales canton de Zurich	ZH	Ruedi Hofstetter, chef du service cantonal des affaires sociales
Service des affaires sociales Thoune	BE	Brunca Roncoroni, directrice de la division des affaires sociales
Bureau de l'égalité canton de Vaud	VD	Magaly Hanselmann, directrice du bureau de l'égalité
Police cantonale Zurich, service de lutte contre la violence domestique	ZH	Heinz Mora, directeur
Service des habitants, migration et police des étrangers de la ville de Berne	BE	Alexander Ott, directeur
Refuges pour hommes		
Männerhaus <i>ZwüscheHalt</i>	AG	Hans Bänziger, directeur
Etranger		
Institut de recherche en sciences sociales femmes Berlin	D	Prof. Dr. Barbara Kavemann, collaboratrice
Maisons d'accueil viennoises pour femmes	A	Andrea Brem, directrice

A2 Questions posées lors des entretiens qualitatifs :

1) Indications sur la personne/l'institution

- Prière de décrire brièvement votre fonction actuelle et vos activités.
- Prière de citer brièvement quelques données spécifiques de votre maison d'accueil (la statistique des refuges pour femmes nous livre déjà les principales données quantitatives), avant tout le support juridique, la région desservie et les éventuelles particularités de votre refuge pour femmes.

▪

2) Offre régionale de refuges pour femmes victimes de la violence

- Quelles maisons d'accueil pour femmes victimes de la violence et leurs enfants existent-elles dans votre région (maisons d'accueil pour femmes et éventuels autres refuges) ? Quelle est leur offre de prestations ?
- Quelles sont les particularités de votre région concernant les refuges pour femmes victimes de la violence (par ex. bases légales, offres spéciales comme appartements de secours, modèles de financement, etc.) ?
- Quelle est l'information donnée dans votre région sur les maisons d'accueil existantes ? Cette information est-elle suffisante ? Quels acteurs diffusent l'information dans votre région ?
- A quels groupes particuliers de femmes victimes de la violence l'offre « maison d'accueil pour femmes » est-elle adaptée ? Pour lesquels l'est-elle moins ?
- Pour quelles femmes existe-t-il des alternatives à un séjour dans une maison d'accueil pour femmes ? Quelles sont ces alternatives ?

2) Situation de la maison/des maisons d'accueil pour femmes dans la région

- Comment évaluez-vous l'offre de prestations de votre maison d'accueil pour femmes ? Y a-t-il des besoins d'adaptation et de développement en la matière ? Si oui, lesquels ?
- Quelle est la pratique concernant les admissions et les refus de femmes victimes de la violence : quelles sont les raisons conduisant à refuser des femmes ? Quelles sont les trois raisons les plus fréquentes ? A qui les femmes sont-elles adressées ? Quelles solutions existe-t-il pour les femmes refusées ?
- Comment évaluez-vous le taux d'occupation de votre maison d'accueil ? Faut-il prendre des mesures en la matière ? A votre avis, quel taux d'occupation permettrait d'assurer correctement la fonction de refuge pour les personnes menacées ?
- Comment évaluez-vous la situation financière de la maison d'accueil pour femmes ? Le modèle actuel de financement vous paraît-il adéquat ou estimez-vous qu'il faudrait l'adapter ?

- Quelle forme de financement serait à votre avis idéale ?

3) Solutions

- Existe-t-il une forme de suivi après le séjour en maison d'accueil pour femmes ? Quelle forme prend-il ? Qui le fournit ?
- Quelles solutions existe-t-il pour les femmes après le séjour dans la maison d'accueil (où vont les femmes ?) ?
- Ces solutions sont-elles appropriées ? Si non, comment se présenteraient de telles solutions ?

4) Evaluation de l'offre de places dans les régions

- L'offre régionale en refuges pour femmes victimes de la violence et leurs enfants est-elle adaptée à la demande (sur les plans qualitatif et quantitatif) ? Cette offre présente-t-elle des lacunes (offres pour groupes spécifiques/nombre de places) ?
- Quels besoins des femmes victimes de la violence sont-ils bien/moins bien couverts par l'offre existante ? Y a-t-il des groupes de femmes présentant des besoins particuliers (handicap, problème de dépendance, femmes atteintes de troubles psychiques importants, etc.) ? Existe-t-il des groupes de femmes dont les besoins sont particulièrement mal couverts ?
- A votre avis, quel sera l'évolution des besoins en refuges et maisons d'accueil pour femmes (croissant/diminuant) ? Pourquoi ?
- Quels facteurs contextuels influencent-ils le besoin en refuges (par ex. notoriété des offres, offres alternatives stationnaires et ambulatoires, changements législatifs comme les mesures d'éloignement des auteur·e·s de violence, changements sociétaux, etc.) ?

5) Mesures à prendre

- A votre avis, quelles sont les principales mesures à prendre concernant les maisons d'accueil pour femmes (dans la région, au niveau intercantonal et national) ?
- Quelles solutions concrètes voyez-vous (en particulier en ce qui concerne l'offre de prestations, la qualité, la quantité et financement de l'offre) ?

A3 Interventions politiques sur le plan fédéral

Le tableau suivant donne un aperçu des principales interventions parlementaires fédérales portant sur la violence domestique et les maisons d'accueil pour femmes depuis 1990. Les interventions qui ne mentionnent pas explicitement les maisons d'accueil pour femmes sont indiquées en italique.

Tableau 10: Interventions parlementaires fédérales portant sur la violence domestique et les maisons d'accueil pour femmes depuis 1990 (par ordre chronologique)

Titre	Forme	Date de dépôt	Etat des délibérations
93.3593 : Soutien des maisons pour femmes battues (Christine Goll)	Motion	9.12.1993	Adoptée
94.5197 : Maisons pour femmes battues. Soutien (Christine Goll)	Heure des questions à la Conseil-lère fédérale R. Dreifuss		Traité le 26.09.1994
03.3114 : Soutien des maisons pour les femmes victimes de violence (Christine Goll)	Motion	20.03.2003	Liquidée
05.3694 : Identifier les causes de la violence et engager la lutte contre ce phénomène (Doris Stump)	Postulat	07.10.2005	Adopté
06.3725 : Campagne contre la violence à l'égard des femmes (Maria Bernasconi)	Motion	18.12.2006	Liquidée
09.4148 : Recommandations du comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Priorité à la lutte contre la violence (Maria Bernasconi)	Interpellation	10.12.2009	Liquidée
09.4184 : Lancer une campagne nationale de lutte contre la violence au sein du couple (André Daguet)	Motion	10.12.2009	Liquidée
10.3459 : Droit de séjour des victimes de violence conjugale (Christine Goll)	Postulat	16.06.2010	Liquidé
10.3515 : Garantir la protection des migrantes victimes de violence (Maria Bernasconi)	Motion	17.06.2010	Liquidée
12.3107 : Connaître et reconnaître la violence conjugale (Maria Bernasconi)	Interpellation	08.03.2012	Liquidée
13.3074 : Signature de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Yvonne Gilli)	Interpellation	13.03.2013	Liquidée
13.3261 : Protection de toutes les personnes menacées ou victimes de violence domestique (Bea Heim)	Postulat	22.03.2013	Liquidé
13.5202 : Loi sur l'aide aux victimes. Quel bilan vingt ans après ? (Bea Heim)	Heure des questions à la Conseil-	05.06.2013	Liquidée

Tableau 10: Interventions parlementaires fédérales portant sur la violence domestique et les maisons d'accueil pour femmes depuis 1990 (par ordre chronologique)

Titre	Forme	Date de dépôt	Etat des délibérations
	lère fédérale S. Sommaruga		
13.3791 : Révision de la LAVI. Améliorer la protection des victimes (groupe socialiste)	Motion	25.09.2013	Non encore traitée au conseil
13.4071 : Refuges pour femmes. Stratégie nationale (Yvonne Feri)	Interpellation	05.12.2013	Liquidée
13.4290 : Pour une stratégie nationale de mise en place de structures d'accueil pour hommes victimes de violence domestique (Yvonne Feri)	Interpellation	13.12.2013	Liquidée
14.3257 : Ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Yvonne Gilli)	Interpellation	21.03.2014	Liquidée
13.454 : Protection des personnes menacées de violence dans leur environnement social proche	Initiative parlementaire	26.09.2013	Non encore traitée au conseil

Source : Curia Vista (tableau établi par les auteur-e-s). Les mentions en italique signalent les interventions sans rapport explicite avec les maisons d'accueil pour femmes.

Bibliographie

- BASS 2004** : Maisons d'accueil pour femmes: analyse des besoins. Rapport intégral de l'étude préliminaire. Sur mandat du service de lutte contre la violence du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Theres Egger.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012** : Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Deutscher Bundestag Drucksache. Deutscher Bundestag, Document 17/10500.
- Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) 2013**: La violence domestique dans la législation suisse. Feuille d'information BFEG, domaine Violence domestique, avril 2013.
- Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) 2014** : La violence domestique en chiffres au niveau national. Feuille d'information BFEG, domaine Violence domestique, juillet 2014.
- CDAS 2010** : Recommandations de la Conférence des offices de liaison de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI) pour l'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions du 21 janvier 2010 et du 10 octobre 2010.
- CDAS 2012**: Avenir de la CIIS (3^e étape) : Rapport et proposition pour la suite des opérations.
- Conseil de l'Europe 2008** : Final activity report. Violence against women EG-TFV (2008) 6.
- Conseil de l'Europe 2008** : Study on and Proposals for Minimum Standards for Violence against Women Support Services, Council of Europe, 2008.
- Conseil de l'Europe 2011** : Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Explanatory report.
- Conseil de l'Europe 2011** : Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et rapport explicatif. Istanbul, 11.5.2011.
- Gloor D. et H. Meier 2014** : « Mon espoir pour l'avenir : juste une vie normale ». Comment les femmes concernées perçoivent-elles les interventions en cas de violence de la part de leur partenaire ? Fonds national de la recherche scientifique FNS 60, rapport final (résumé).
- Killias M., Staubli S., Biberstein L. & Bänziger M. 2012** : Häusliche Gewalt in der Schweiz. Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragungen 2011. Universität Zürich, Kriminologisches Institut, Zurich.
- Office fédéral de la statistique (OFS) 2012** : Violence domestique enregistrée par la police. Vue d'ensemble.

WAVE 2012 : Women against Violence Europe. Country report 2012: Reality Check on Data Collection and European Services for Women and Children Survivors of Violence.