

L'Italie implante un numéro d'appel national pour améliorer la protection des femmes

par Claire Gavroy, directrice-adjointe du CVFE

En Belgique francophone, où les associations regroupées dans le Réseau pour l'Élimination des Violences entre partenaires (REV) ont intégré dans leurs principales revendications la mise en place d'une « ligne verte » financée par les pouvoirs publics pour répondre aux appels concernant la violence entre partenaires, le personnel politique, tout en estimant cette revendication fondée, déplore de ne pas avoir les moyens de la satisfaire. Par contre, l'Italie a implanté, depuis le 8 mars 2006, un numéro d'appel national (le « 1522 ») auquel peut avoir recours toute personne (victime ou professionnel) confrontée à la violence envers les femmes. Après avoir brièvement rappelé l'état de la question dans la Communauté française, le texte qu'on va lire présente une description détaillée du dispositif italien dont sans doute notre pays pourrait valablement s'inspirer.

En Belgique, l'accès des femmes victimes de violences conjugales aux ressources spécialisées est très inégal selon les régions. Seules trois associations spécialisées (situées à Bruxelles, La Louvière et Liège) offrent des services qui prennent en compte la globalité des besoins des victimes : permanences d'accueil et consultations sociales et juridiques, groupes de paroles, maisons d'accueil sécurisées et également des lignes téléphoniques ouvertes 24/24 et 7/7.

La ministre des affaires sociales de la Région wallonne a affirmé sa volonté de reconnaître, d'ici 2009, au moins une structure spécialisée dans chaque province wallonne mais jusqu'à présent, on n'observe aucune mise en pratique de cette volonté. Parallèlement, d'autres lignes téléphoniques locales voient le jour (par exemple, à Verviers et à Huy). Mais il n'existe aucune politique cohérente, concertée, qui offre un service identique pour tout le territoire.

Dans le cadre de la campagne fédérale « Brisons le silence avant qu'il ne nous brise » menée il y a quelques années, le numéro d'appel d'urgence 107 s'était vu confié le soin de répondre aux appels de victimes qui voulaient « briser le silence ». Cette situation n'a pas été évaluée positivement par les associations de terrain, notamment parce que les écoutants, tous bénévoles, n'avaient pas reçu de formation.

La plateforme associative du réseau REV (Réseau pour l'Élimination des Violences entre partenaires) a émis une revendication prioritaire : la prise en charge par les pouvoirs publics d'une ligne téléphonique francophone, professionnelle, destinée aux victimes, aux auteurs, aux professionnels, aux proches...¹ Cette priorité a bien été entendue par les politiques mais leur réponse est unanime : les moyens manquent !

Pendant ce temps, le CVFE et les autres associations qui accueillent les femmes victimes de violences s'épuisent à répondre au téléphone jour après jour, soir après soir, nuit après nuit sans disposer d'aucun financement pour le faire. Après plus de vingt-cinq ans, cela semble pour le moins anormal.

¹ « Le REV réclame la mise en place et le financement structurel d'une ligne verte francophone, unique et centralisée, destinée à apporter une réponse à toute personne confrontée directement à la violence entre partenaires : victime, auteur, proche, professionnel... », cf. *Recommandations des associations membres du réseau belge francophone pour l'élimination des violences entre partenaires*, 8 mars 2006, page 18.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la démarche qui a conduit à l'écriture de ce texte. Ayant de longue date des contacts étroits avec l'association italienne Le Onde, dont on va voir qu'elle a joué un rôle essentiel dans le processus qui sera décrit ci-dessous, deux responsables du refuge du CVFE² ont voulu mieux comprendre pourquoi, comment, avec quels résultats l'Italie avait réussi à développer ce que la Belgique semble bien incapable jusqu'à présent de mettre en place. Elles ont donc pris leur bâton de pèlerins pour se rendre à Palerme, au siège de Le Onde, association féministe chargée par les pouvoirs publics de la Péninsule de la mise en place, au niveau national, d'une ligne téléphonique spécialement affectée à la réception des appels concernant la violence envers les femmes.

1. Une initiative du ministère italien de l'Égalité des chances

Le 8 mars 2006, sous l'impulsion de la ministre de l'Égalité des Chances, Barbara Pollostrini, l'Italie - vaste territoire composé de 21 régions - a donc donné un signal fort en se dotant d'un numéro d'appel téléphonique national destiné à améliorer la protection des femmes victimes de violences intra et extra familiales, de violences sexuelles, de harcèlements et à des femmes se trouvant en difficulté.

Le dévoilement par les femmes des violences dont elles sont victimes est toujours une démarche difficile, en particulier dans les régions rurales, dans les montagnes ou dans les îles. Dans certaines régions d'Italie, le nouveau numéro d'appel national d'urgence, qui a l'avantage de la confidentialité, est le premier service qui leur est directement accessible et par lequel elles peuvent demander de l'aide.

La décision politique d'implanter une ligne téléphonique nationale est une initiative du gouvernement, sans concertation avec les associations spécialisées pourtant très actives dans plusieurs régions d'Italie depuis une vingtaine d'années. Celles-ci auraient préféré que les moyens alloués aux « services d'urgence » et à la sensibilisation des professionnels généralistes en contact avec les victimes soient préalablement renforcés. Elles espèrent néanmoins que ce nouveau service servira de levier pour améliorer la prise en charge des victimes par une meilleure couverture territoriale et une amélioration du niveau de spécialisation des opérateurs.

Auparavant, l'Italie avait mené à bien pendant plusieurs années des recherches-actions « anti-violence » (DAPHNE) dans 25 villes réparties sur tout le territoire, recherches qui ont permis de mieux cerner et de mieux appréhender le phénomène.

Ces études réalisées sous forme d'interviews téléphoniques de femmes, d'hommes, d'opérateurs professionnels et de témoins privilégiés, ont fait apparaître une grande disparité dans la mesure de l'ampleur des violences faites aux femmes selon les régions (exemple : violence beaucoup plus rare dans le Sud que dans le Nord). A partir de ces constats, des hypothèses ont été émises sur le lien entre l'existence de ressources spécialisées et la dénonciation des faits de violence par les victimes (identification de la violence conjugale, évolution des mentalités).

² Marisa Giancane, directrice du refuge et Claire Gavroy, directrice-adjointe du CVFE et auteure du présent texte.

Ces études ont débouché sur la création d'un réseau institutionnel couvrant tout le territoire national, le « Rete anti violenza tra le citte urbane Italia »³, chargé de développer et de coordonner les ressources destinées aux victimes. Celles-ci ont été recensées, de même que les programmes visant la sensibilisation et la formation des différents opérateurs en contact avec les femmes.

La ministre de l'Égalité des Chances a lancé un appel à projets et c'est une association féministe de Palerme, Le Onde, qui a été sélectionnée pour implanter une ligne téléphonique dans toute l'Italie⁴.

La responsable de cette association, Maria Rossa Lotti, avait par ailleurs déjà été impliquée dans les recherches, au titre de membre de comités scientifiques⁵. Nous l'avons rencontrée avec son équipe pour examiner ensemble la question de la pertinence d'une ligne téléphonique nationale, les lignes forces de l'opération italienne et prendre connaissance des résultats de la première évaluation, trois mois après l'ouverture du numéro d'appel national « 1522 ».

2. Une opération expérimentale de large envergure

Un numéro national d'« émergence » « 1522 » a donc été activé le 8 mars 2006⁶. Gratuit et multilingue, il est opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Garantissant l'anonymat, il a pour principal objectif de faciliter l'émergence du phénomène des violences faites aux femmes et de permettre à celles-ci de dénoncer et d'entamer un parcours de dé-victimisation.

a) Un vaste dispositif

La particularité de cette ligne est qu'elle s'inscrit dans une opération de plus grande envergure qui a pour but de mettre en place un système global visant à établir, dans le domaine des violences faites aux femmes, des modes d'intervention homogènes, pouvant être exploités sur tout le territoire national de façon à renforcer, disséminer et harmoniser les pratiques d'aide aux femmes victimes de violences intra et extra- familiale sur tout le territoire national.

Un vaste dispositif global est donc associé à l'ouverture du numéro d'appel. Il comprend :

- la mise en place d'un **réseau national anti-violence** impliquant les Administrations centrales, les Forces de police et les Centres contre la violence ;
- la création d'un **portail Web**, outil de formation et d'échange de bonnes pratiques, de protocoles d'intervention entre les opérateurs des services publics et privés agissant sur tout le territoire national ;
- des **centres et Services** qui soient en mesure d'accueillir et d'accompagner les femmes ;

³ Réseau anti-violence des zones urbaines-Italie

⁴ Le Onde, « Accueil et Hospitalité » (www.leonde.org)

⁵ Voir son intervention au colloque 2006 de la Province de Liège, dans la revue *L'Observatoire*, juin 2006.

⁶ La notion d'« émergence » est utilisée par les initiatrices du projet pour souligner le fait qu'une des fonctions de la ligne est de faire « émerger » aux yeux de la société en général la violence dont les femmes sont victimes.

- un **observatoire national** visant à prendre en charge la programmation des politiques de protection contre les violences faites aux femmes.

Une campagne publicitaire a soutenu le lancement du numéro d'appel. Un dépliant a été largement diffusé dans plusieurs langues, donnant de l'information sur le numéro 1522 mais aussi sur les violences faites aux femmes. Les médias nationaux, les revues féminines ont été impliquées dans la campagne d'information, de même que les transports en commun (affichettes dans les métros et les bus).

La durée de la phase expérimentale de l'opération est de deux ans et renouvelable en tout ou en partie et le coût de la phase expérimentale de l'opération s'élève à 1.000.000 €

b) Activation du réseau national « anti-violence » : **le « Rete Urban »**

Au moment de la mise en place de l'opération, il existait seulement cinq territoires-pilotes : Venise, Naples, Bologne, Pescara et Palerme, dotés de centres anti-violence.

L'Italie a fait le choix de concevoir des actions globales, dites « de système », destinées à couvrir tout le territoire national, avec des lignes de force communes à toutes les régions.

Le « Rete Urban » est dès lors destiné à devenir un vaste réseau composé de différents réseaux locaux, à répartir progressivement sur toute l'Italie. Coordonné par le ministère de l'Egalité des chances, il a pour objet d'activer ou réactiver des réseaux locaux à travers des projets impliquant les organismes tels que les Centres anti-violence (quand il en existe sur le territoire), les services sociaux, les services sanitaires, les hôpitaux, les forces de l'ordre, les tribunaux, les services éducatifs et scolaires.

Dans le cadre de cette opération, le département de l'Egalité des chances est assisté par Le Onde dans sa fonction de coordination du réseau national anti-violence et de réalisation de protocoles de réseaux et d'interventions standardisées. Ces protocoles contiennent :

- la description des rôles et fonctions de chacun ;
- le choix d'un chef de file territorial ;
- la description des objectifs à atteindre ;
- les lignes d'interventions intégrées ;
- les modalités d'actions locales et nationales ;
- le temps d'expérimentation et d'évaluation.

Il s'agit par là, pour le gouvernement, de s'assurer de l'existence de ressources disponibles et capables de soutenir les victimes.

c) Création du portail interactif « @rianna »⁷

Un premier niveau du portail interactif est largement accessible aux services publics et privés et aux autorités locales. C'est un mode de consultation directe pour les opérateurs locaux, de

⁷ Le portail @rianna (Attivazione Rete nazionale ANtviolenzA), créé à l'initiative du département de l'Egalité des chances, se trouve à l'adresse www.antiviolenzadonna.it

diffusion d'outils de sensibilisation et de formation, de dissémination et d'échange de bonnes pratiques, ainsi que de protocoles d'intervention d'urgence. Il contient des abstracts de manuels réalisés à l'intention des professionnels de l'aide et des liens.

L'accès au deuxième niveau du portail interactif est réservé aux services identifiés comme « spécialisés », répartis sur 20 territoires. Un mot de passe leur permet d'accéder à des outils spécifiques de support du réseau (informations sur les modalités de constitution d'un réseau, sur la méthodologie d'intervention, sur les techniques participatives ; kit formatif sur la violence envers les femmes ; manuels pour les professionnels de l'aide ; guides de financements disponibles pour la création de nouveaux services ou de nouveaux projets relatifs à la prévention / la formation / le traitement / la lutte contre les violences faites aux femmes). Il contient des liens avec les sites institutionnels (publications de lois, décrets régionaux, nationaux et européens). Il est possible de télécharger de documents officiels, cadastres, statistiques, forums thématiques entre opérateurs et avec les référents institutionnels gérés par un modérateur-expert. Le portail est aussi un canal de diffusion d'outils d'auto-formation.

Le troisième niveau du portail interactif permet aux opérateurs impliqués dans la ligne téléphonique nationale, par intranet, d'analyser les données codées relatives aux appels téléphoniques. Y ont accès :

- le département Egalité des Chances du gouvernement italien,
- l'association Le Onde,
- la société de recherche Le Nove, chargée du dépouillement mensuel et de l'analyse trimestrielle des données,
- les responsables de la société de call-center COS.

d) Reconnaissance et dissémination de bonnes pratiques

Par « bonnes pratiques », il faut entendre des expériences capables de produire des actions efficaces, validées, qui ont une incidence dans le processus social.

3. Activation du numéro national d'« émergence »

a) Objectif

Il s'agit d'offrir à toute femme italienne, un service téléphonique d'accueil et d'orientation homogène sur tout le territoire national, accessible à partir d'une ligne fixe ou mobile. La ligne n'est ni un instrument de mesure de l'ampleur du phénomène (seules des recherches nationales peuvent atteindre cet objectif) ni un service d'accueil d'urgence. La ligne permet d'analyser les besoins des femmes victimes de violences, de leur offrir un espace pour aider à comprendre qu'elles peuvent demander de l'aide et les orienter vers des services territoriaux spécialisés (police, soins de santé, services d'aide et d'hospitalité). Il ne s'agit pas d'entamer directement par téléphone un processus de changement mais d'offrir une écoute professionnelle et des informations précises, pertinentes, validées, en lien avec les ressources des territoires d'où proviennent les appels.

b)

Collaboration avec une société de call-center

Le dispositif est géré par une société mondiale de call-center située à Rome. : **COS**. Au sein de cette société, 30 lignes téléphoniques sont réservées en permanence aux appels concernant la protection des femmes victimes de violences. Elles peuvent être portées à 50 en cas de pics d'appels (ex au moment du lancement de la campagne, à certaines heures de la journée...). Le délai d'attente doit toujours être inférieur à 1 minute.

Les opératrices affectées à l'opération font partie du personnel interne de COS. Elles doivent néanmoins rencontrer les caractéristiques suivantes :

- être de sexe féminin,
- s'être portées volontaires,
- être employées dans un contrat à durée indéterminée,
- accepter de recevoir une formation de base et de la formation continuée dans le domaine des violences faites aux femmes.

La ligne comporte deux niveaux de réponse :

- premier niveau : **réponse générique** par des opératrices sensibilisées.
30 personnes s'y consacrent, elles répondent en substance « *oui, vous vous êtes adressés au bon numéro, veuillez patienter nous nous mettons en contact avec une personne qui va pouvoir vous aider* »
- deuxième niveau : **réponse spécifique** par des opératrices expertes formées.
70 personnes s'y consacrent, elles évaluent les besoins des appelantes et renvoient vers les services territoriaux appropriés

En journée, des opératrices sont en mesure de répondre en cinq langues : italien, anglais, français, espagnol et russe. Ces choix linguistiques, opérés par le gouvernement, sont inspirés d'une autre ligne téléphonique existant en Italie dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. Les opératrices encodent les données relatives au profil des appelantes, dans le respect de l'anonymat et des la législation italienne sur le respect de la vie privée.

Un portail internet est aussi à leur disposition. Y figurent toutes les indications utiles et nécessaires pour apporter aux victimes les réponses les plus adéquates. Un plan de communication a été élaboré par Le Onde, que la société COS a transféré dans une grille. Il comporte des informations concrètes et notamment des informations juridiques.

- Coût en personnel : 15.000€ par opératrice et par jour (maximum 4 heures « violence »/jour).
- Coût de la gestion de la ligne sur deux ans : 540.000€(informatique et gestion technique, hormis le coût des communications téléphoniques).

c) Formation des opératrices du call-center

Le Onde a eu pour mandat de modéliser et de dispenser la formation des opératrices du call-center, celles-ci devant atteindre un niveau élevé de performance en matière d'analyse des demandes et de dispense de soutien. L'objectif visait l'acquisition des compétences

nécessaires pour mener à bien un colloque téléphonique (faciliter la communication, décoder les messages verbaux et non verbaux, activer un dispositif de protection des femmes, etc.), répondre à l'urgence et proposer une réponse intégrée (s'adapter aux ressources de l'appelante, activer les ressources extérieures et les procédures de renvoi, etc.). Sur le plan méthodologique, Le Onde a opté pour une formation interactive et une supervision périodique mensuelle (échanges sur les difficultés rencontrées par les opératrices).

d) Première évaluation trimestrielle

Volume d'appels (entre le 8 mars et le 15 juin 2006)

	Appels utiles	Appels non utiles
Appels : 25.745	2.462	23.283
	9.56 %	90.44%

Sont considérés comme appels non utiles : les appels silencieux, les erreurs, les canulars, etc.

Types d'appelants

<i>Femmes</i>	91.05%
<i>Hommes</i>	8.95%

<i>Femmes victimes de violences</i>	69.2%
<i>Citoyens témoins</i>	11.5%
<i>Parents / amis / proches de victimes</i>	10.6%

Professionnels (médecins, policiers, etc.)	4.2%
--	------

Principaux types d'appels enregistrés

Femmes en demande d'aide directe	88.7%
Femmes victimes de violences conjugales	76%
Femmes victimes de violences familiales autres	14.6 %
Femmes victimes de harcèlement sexuel au travail	4.3%
Femmes entre 41 et 50 ans	30%
Femmes au foyer	33%
Femmes cohabitant avec l'auteur des violences	61%

Formes de violences

Violences physiques	39.8%
Violences psychologiques	38.6%
Violences sexuelles	6.1%

Le premier rapport d'évaluation trimestriel fait apparaître :

- des pics d'appels au moment de la diffusion de la campagne de publicité,
- prévalence des appels : diurne et en soirée (entre 9 et 21 heures),
- pas d'appels significatifs en langue étrangère,
- les violences subies par les femmes sont surtout des violences conjugales,
- le nouveau dispositif touche surtout les femmes isolées,
- la ligne permet aux femmes de nommer les différentes formes de violences qu'elles subissent et d'exprimer leur besoin d'aide,
- les victimes témoignent d'un continuum de violence (il ne s'agit pas de faits isolés),
- les victimes expriment la peur de dénoncer (73.6% des femmes n'ont jamais déposé plainte),
- les femmes qui appellent le plus sont originaires de Sicile (37.59%) et de la région de Bologne (25%), soit deux régions où des centres anti-violence existent depuis longtemps,
- les « autres appelants » sont surtout des proches (qui demandent conseil) et des professionnels : médecins, policiers, travailleurs sociaux (qui s'informent sur les procédures à suivre dans le cadre de leur travail).

4.2% des appels utiles (soit 105) ont été orientés vers les cinq territoires-pilotes.

L'analyse des données met en évidence le rôle primordial joué par les centres anti-violence qui, de longue date, agissent sur l'imaginaire collectif, font évoluer les mentalités, sensibilisent les victimes à dénoncer les violences qu'elles subissent et leur offrent du soutien.

4. Conclusion

En s'appuyant sur l'expérience d'un groupe féministe engagé dans la défense des femmes victimes de violences conjugales ((Le Onde), l'Italie a réussi à mettre en place très rapidement un dispositif national d'écoute et de secours permanent susceptible d'améliorer dans des proportions importantes la sécurité des femmes. De plus, à travers le portail Web spécialisé « @rianna », des ressources documentaires considérables sont mises à la disposition des différents intervenants. Au terme de cette observation, il apparaît que la Communauté française et la Région wallonne pourraient valablement s'inspirer de cet exemple pour mettre en place la ligne téléphonique verte réclamée par le Réseau pour l'Élimination des Violences entre partenaires (REV).