PLF 2027 : progression des crédits et effectivité des moyens consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes

Note d'évaluation budgétaire · Évaluation ciblée du programme 137 et de l'additionnalité budgétaire 2026-2027

Réf. ILF-EB-2026-01-FR · 28 octobre 2026

Synthèse exécutive

Le projet de loi de finances pour 2027 prévoit une augmentation de 7,74 % des crédits du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », qui passent de 98,65 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2026 à 106,28 millions d'euros dans le projet pour 2027.

Cette progression globale masque toutefois des évolutions contrastées entre les actions budgétaires.

L'action 26, consacrée à l'aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales, bénéficie d'une augmentation de 6,90 millions d'euros. Cette seule progression représente environ 90,4 % de la hausse nette du programme.

Parallèlement, les crédits de l'action 25 « Prévention et lutte contre les violences et la prostitution » diminuent de 0,65 %, tandis que ceux de l'action 23 demeurent inchangés.

Le principal enjeu d'évaluation n'est donc pas uniquement le montant global des crédits supplémentaires, mais leur capacité à financer des mesures nouvelles, à maintenir les dispositifs existants et à produire des améliorations vérifiables dans la protection des victimes.

Institutum Lex Feminae considère qu'une progression nominale des crédits ne suffit pas, à elle seule, à démontrer un renforcement effectif de la politique publique.

1. Périmètre et méthode

La présente évaluation porte principalement sur le programme 137, au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Elle s'appuie sur :

- le projet annuel de performances (PAP) annexé au PLF 2027 ;
- la comparaison entre les crédits de la LFI 2026 et les propositions initiales pour 2027 ;
- l'amendement n° II-CF1965 du 16 octobre 2026 et son exposé sommaire ;

- le compte rendu de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 21 octobre 2026 relatif à l'examen des crédits de la mission.

Trois dimensions sont distinguées :

L'évolution des crédits : comparaison des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits dans les documents budgétaires.

L'additionnalité : identification des ressources finançant réellement de nouvelles capacités ou interventions, par opposition à celles nécessaires à la poursuite ou à l'ajustement de dispositifs existants.

L'effectivité : examen des moyens effectivement mobilisés et des résultats obtenus en matière d'accès aux droits, d'accompagnement et de protection.

Les données d'exécution définitive pour 2026 n'étant pas encore disponibles, cette note constitue une évaluation des prévisions et des risques d'exécution, et non un audit définitif des dépenses 2026.

2. Une progression globale de 7,74 % principalement concentrée sur l'aide d'urgence

2.1. Répartition des crédits du programme 137

Action	LFI 2026	PLF 2027	Variation
23 : Soutien du programme	784 357 €	784 357 €	0 €
24 : Accès aux droits et égalité professionnelle	23 650 773 €	24 699 731 €	+1 048 958 €
25 : Prévention et lutte contre les violences et la prostitution	47 841 005 €	47 528 047 €	−312 958 €
26 : Aide universelle d'urgence	26 371 455 €	33 267 350 €	+6 895 895 €
Total	**98 647 590 €**	**106 279 485 €**	**+7 631 895 €**

Source : PAP 2027, mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », p. 16. Montants identiques en AE et CP.

L'augmentation nette du programme s'élève ainsi à 7,63 millions d'euros. La progression de l'action 26 représente 6,90 millions d'euros, soit environ 90,4 % de cette augmentation nette. Cette concentration appelle une analyse spécifique de la nature des dépenses financées.

2.2. L'aide universelle d'urgence : une hausse liée à un dispositif préexistant

L'aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales a été créée par la loi du 28 février 2023 et mise en œuvre à partir du 28 novembre 2023. Le PAP 2027 précise qu'elle avait déjà bénéficié à près de 90 000 personnes en juillet 2026.

Son financement progresse de 26,15 % entre la LFI 2026 et le PLF 2027.

Dans l'exposé sommaire de l'amendement II-CF1965, ses auteurs estiment que cette progression répond à l'augmentation prévisible des dépenses à droit constant, du fait du recours croissant au dispositif. Cette appréciation parlementaire doit être distinguée des données budgétaires gouvernementales et vérifiée à partir des hypothèses de dépense et des données d'exécution.

L'enjeu d'additionnalité est néanmoins clairement identifié : financer davantage de bénéficiaires d'une prestation existante ne constitue pas nécessairement la création d'une nouvelle capacité de prévention, d'accompagnement ou de protection.

Il convient également de reconnaître qu'une augmentation des prestations effectivement versées peut améliorer l'accès à une protection financière existante. L'absence de dispositif nouveau ne signifie donc pas absence de bénéfice pour les victimes. L'évaluation doit distinguer ces deux dimensions.

3. Une diminution des crédits de l'action directement consacrée à la prévention et à la lutte contre les violences

L'action 25 passe de 47,84 millions d'euros en 2026 à 47,53 millions d'euros dans le projet pour 2027, soit une diminution de 312 958 euros. Cette baisse intervient alors que les besoins d'accompagnement, de prévention et de prise en charge demeurent importants.

Elle ne permet cependant pas, à elle seule, de conclure à une réduction équivalente des services disponibles. En effet, le PAP 2027 indique qu'une partie de l'évolution entre les actions 24 et 25 résulte d'un réajustement de la ventilation des crédits afin de tenir compte du financement effectif du dispositif « Ségur pour tous » depuis 2025.

Il est donc nécessaire de distinguer :

- les diminutions réelles de moyens ;
- les changements d'imputation budgétaire ;
- les dépenses reconduites ;
- les éventuelles capacités nouvelles financées.

Institutum Lex Feminae recommande que toute comparaison de l'action 25 soit accompagnée d'un tableau de passage à périmètre constant. À défaut, une variation de crédits peut être interprétée à tort comme une augmentation ou une réduction réelle de l'effort public.

4. Accès aux droits : une hausse qui ne démontre pas nécessairement un renforcement des capacités

Les crédits de l'action 24 augmentent de 1,05 million d'euros, pour atteindre 24,70 millions d'euros. Le PAP 2027 attribue cette évolution notamment à un réajustement de la ventilation entre les actions 24 et 25 lié au financement du « Ségur pour tous ».

Cette précision est essentielle : une augmentation comptable résultant d'un changement de répartition ne doit pas être automatiquement assimilée à un financement nouveau.

Le document budgétaire prévoit notamment 12,5 millions d'euros pour les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF). Il indique qu'en 2025, les CIDFF ont reçu 146 994 femmes, dont 57 762 victimes d'au moins une situation de violence.

Ces données permettent d'identifier l'importance opérationnelle du réseau. Elles ne suffisent toutefois pas à établir si les moyens prévus pour 2027 permettront d'accroître le nombre de permanences, les capacités d'accompagnement ou la couverture territoriale. Une évaluation complète devrait rapprocher les crédits attribués des charges supportées par les structures, du volume de bénéficiaires et des services effectivement assurés.

5. Les propositions de financement supplémentaires : distinguer l'adoption en commission du financement effectif

L'amendement II-CF1965 proposait la création d'un programme « Lutte contre les violences sexistes et sexuelles » doté de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il prévoyait parallèlement une diminution formelle de 3 milliards d'euros du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes », destinée, selon ses auteurs, à respecter les contraintes de recevabilité financière. Cet amendement porte la mention « Tombé » : il n'a pas été mis aux voix, l'amendement II-CF459 ayant été adopté en discussion commune.

Selon le compte rendu de la commission des finances du 21 octobre 2026, les amendements II-CF459, II-CF526 et II-CF1965 ont fait l'objet d'une discussion commune. La commission a adopté l'amendement II-CF459 de Mme Céline Thiébault-Martinez, rapporteure générale de la loi intégrale, qui prévoit les 3 milliards d'euros présentés par ses défenseurs comme nécessaires à l'application de la loi. En conséquence,

les amendements II-CF526 et II-CF1965 sont tombés. La rapporteure spéciale de la mission, Mme Perrine Goulet, a exprimé des réserves sur l'affectation de ces crédits.

Il est indispensable de distinguer :

1. une proposition d'amendement ;
2. son adoption en commission ;
3. son maintien ou sa modification lors de l'examen en séance ;
4. son inscription éventuelle dans la loi de finances définitivement adoptée ;
5. l'ouverture puis l'exécution effective des crédits correspondants.

L'adoption d'un amendement en commission ne démontre ni l'existence d'un financement définitif ni sa disponibilité opérationnelle. Une vérification de la trajectoire parlementaire des amendements est donc nécessaire avant toute consolidation de leur montant dans les prévisions budgétaires.

6. Additionnalité budgétaire : une exigence de traçabilité

La présente analyse met en évidence trois catégories de dépenses qu'il convient de traiter séparément.

Première catégorie : les dispositifs existants dont les dépenses augmentent. L'aide universelle d'urgence constitue un exemple de dépense pouvant progresser en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, sans modification du cadre juridique du dispositif.

Deuxième catégorie : les crédits reconduits ou réaffectés. Les variations liées aux changements d'imputation entre actions budgétaires doivent être neutralisées pour apprécier l'évolution réelle des ressources.

Troisième catégorie : les financements véritablement nouveaux. Ils correspondent aux moyens supplémentaires attribués à des interventions nouvelles ou à une extension mesurable des capacités existantes, après prise en compte des dépenses déjà programmées.

Cette distinction doit être établie pour chaque dispositif concerné par la mise en œuvre des mesures législatives. Elle suppose notamment une présentation des crédits à périmètre constant, de leur destination précise et des engagements correspondants.

7. De la dépense à l'effectivité : les indicateurs nécessaires

L'évaluation ne saurait se limiter aux montants inscrits en loi de finances. Pour mesurer les résultats de la politique publique, Institutum Lex Feminae recommande de documenter :

Accès aux droits et accompagnement : nombre de personnes accompagnées, couverture territoriale, continuité des permanences et délais d'accès aux services.

Protection des victimes : nombre de bénéficiaires des dispositifs, délais de versement, taux de recours et continuité de l'accompagnement après l'aide initiale.

Prévention : interventions réalisées, publics effectivement couverts et capacité des structures à assurer leurs missions.

Exécution financière : crédits votés, crédits ouverts, autorisations engagées, paiements effectués et éventuels écarts d'exécution.

Coordination interministérielle : identification des financements relevant d'autres programmes et prévention des doubles comptabilisations.

Les indicateurs doivent permettre d'identifier non seulement l'existence d'une dépense, mais également sa traduction en services effectivement accessibles.

8. Recommandations d'Institutum Lex Feminae

Recommandation 1 : publier un tableau d'additionnalité des financements 2027. Pour chaque mesure nouvelle, préciser le programme et l'action budgétaire concernés, les crédits préexistants, les crédits supplémentaires et leur destination.

Recommandation 2 : présenter les variations à périmètre constant. Neutraliser les effets des changements d'imputation, notamment entre les actions 24 et 25 du programme 137, afin de distinguer les évolutions réelles des ajustements comptables.

Recommandation 3 : assurer un suivi infra-annuel de l'exécution. Publier, selon une périodicité régulière, les données disponibles sur les crédits ouverts, engagés et payés, ainsi que les écarts entre prévisions et exécution.

Recommandation 4 : relier les financements aux capacités opérationnelles. Associer les moyens supplémentaires à des objectifs vérifiables : capacités d'accueil, couverture territoriale, délais d'accès, nombre de bénéficiaires et continuité des services.

Recommandation 5 : consolider les dépenses interministérielles sans double comptabilisation. Rapprocher les données du programme 137 de celles des autres programmes contribuant à la prévention et à la lutte contre les violences, notamment au moyen du document de politique transversale relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Conclusion

Le PLF 2027 prévoit une progression de 7,74 % des crédits du programme 137. Cette hausse est principalement concentrée sur l'aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales, dispositif déjà en vigueur. Dans le même temps, les crédits de l'action 25 diminuent nominalement, tandis que l'évolution de l'action 24 est partiellement liée à un ajustement de ventilation budgétaire.

Ces constats ne permettent pas de conclure que l'ensemble des moyens consacrés à la lutte contre les violences diminue. Ils ne permettent pas davantage d'affirmer que la progression globale correspond à un renforcement équivalent des capacités nouvelles de protection.

La question déterminante est celle de l'additionnalité vérifiable des financements et de leur traduction en résultats opérationnels.

Institutum Lex Feminae recommande, en conséquence, de compléter la présentation des crédits du PLF 2027 par une évaluation à périmètre constant, un suivi de l'exécution financière et des indicateurs de résultats permettant de mesurer l'effectivité de la réponse publique.

Sources documentaires

1. Gouvernement, *Projet annuel de performances 2027*, mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », notamment p. 16 (récapitulation des crédits) et p. 85 à 109 (programme 137).
2. Assemblée nationale, PLF 2027, amendement n° II-CF1965, 16 octobre 2026, article 58, état B et exposé sommaire.
3. Assemblée nationale, commission des finances, compte rendu n° 020, séance du mercredi 21 octobre 2026, examen des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale), amendements II-CF459, II-CF526 et II-CF1965.

Limites documentaires : la présente note ne comprend pas encore les dépenses 2026 effectivement exécutées, la consolidation interministérielle issue du document de politique transversale 2027 ni la vérification finale du sort des amendements adoptés en commission. Les montants 2027 présentés correspondent au PAP initial, et non à une loi de finances définitivement adoptée.