

**RAPPORT D'ANALYSE DÉTAILLÉ : ÉVALUATION BUDGÉTAIRE ET PROGRAMMATION DES MESURES DE LA LOI-CADRE INTÉGRALE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES**

**TITRE DU RAPPORT :** De l'Ambition Législative à la Réalité Budgétaire : Chiffrage et Programmation des Coûts Implicites de la Politique Intégrale contre les VSS (Scénario Coalition Féministe vs Proposition de Loi n°2169)

**1. SYNTHÈSE STRATÉGIQUE ET CADRE DE L'ANALYSE**

La lutte contre les violences sexistes et sexuelles (VSS) a quitté, au cours de la dernière décennie, la sphère privée pour devenir un objet de politique publique prioritaire. Cependant, l'analyse législative de la XVII<sup>e</sup> législature, marquée par le dépôt de la Proposition de Loi (PPL) n°2169 le 2 décembre 2025 1, révèle une fracture persistante entre l'inflation normative – la création de nouveaux délits ou de nouvelles procédures – et la stagnation des moyens alloués à leur mise en œuvre. Ce rapport a pour objet de combler le vide laissé par l'irrecevabilité financière constitutionnelle (Article 40) qui frappe les initiatives parlementaires, en produisant l'étude d'impact budgétaire implicite des 140 propositions de la coalition féministe. Ces propositions, chiffrées globalement à 2,6 milliards d'euros 2, nécessitent une déconstruction analytique rigoureuse pour être traduites en programmation pluriannuelle. L'analyse démontre que le coût de 2,6 milliards d'euros, loin d'être une simple dépense de fonctionnement à fonds perdus, constitue un investissement structurel visant à endiguer un phénomène dont le coût social et économique (coût de l'inaction) est estimé à plus de 3,6 milliards d'euros annuels pour les seules violences conjugales. 4 Le différentiel entre les moyens actuels du Programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » (environ 85 millions d'euros en crédits de paiement pour 2025 5) et la cible programmatique exige un changement de paradigme budgétaire : le passage d'une logique de subventionnement d'appoint à une logique de service public régalién spécialisé.

**2. CONTEXTE LÉGISLATIF ET CONTRAINTES CONSTITUTIONNELLES**

**2.1. L'Article 40 et le périmètre restreint de la PPL n°2169**

La Proposition de Loi n°2169, bien qu'ambitieuse dans son intitulé « visant à lutter de manière intégrale contre les violences sexistes et sexuelles » 1, se heurte mécaniquement à l'article 40 de la Constitution de 1958. Ce dispositif interdit à tout parlementaire de proposer une mesure qui aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. En conséquence, la PPL n°2169 se concentre sur des modifications du Code pénal et du Code de procédure pénale (définition du viol, ordonnance de protection, organisation théorique) mais reste muette sur les moyens humains et financiers nécessaires à leur effectivité. Elle ne peut, par nature, programmer le recrutement de magistrats, la construction de centres d'hébergement ou la rémunération d'intervenants sociaux sans être déclarée irrecevable. Cette contrainte explique l'absence, dans le texte déposé, des mesures les plus structurantes des « 140 propositions » de la coalition féministe 7, notamment celles qui impliquent un transfert massif de crédits vers la justice spécialisée, l'hébergement dédié et la santé publique. L'évaluation des coûts implicites réalisée ici vise donc à préfigurer ce que devrait être le volet financier d'un Projet de Loi de Finances (PLF) ou d'une Loi de Programmation sectorielle accompagnant ce texte législatif.

**2.2. Architecture budgétaire actuelle : La faiblesse du Programme 137**

L'analyse du Document de Politique Transversale (DPT) et des bleus budgétaires du PLF 2025 révèle une architecture financière morcelée. Le Programme 137, piloté par le ministère chargé de l'Égalité, ne représente qu'une fraction minime de l'effort de l'État. Avec 85,1 millions d'euros de crédits de paiement prévus pour 2025 6, ce programme finance essentiellement le fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée (DRDFE), ainsi que des subventions aux associations têtes de réseau (CNIDFF, Planning Familial, FNSF). Or, les dépenses lourdes (police, justice, hébergement) sont noyées dans les missions « Sécurité », « Justice » et « Cohésion des territoires », sans fléchage garanti ("budget genré" imparfait). Le rapport de la Fondation des Femmes « Où est l'argent ? » souligne que l'effort transversal réel consacré aux violences faites aux femmes oscille autour de 184,4 millions d'euros 9, soit environ 0,0066 % du budget de l'État. Le saut vers une enveloppe de 2,6 milliards d'euros implique une multiplication par un facteur supérieur à 14 des crédits dédiés, nécessitant une Loi de Programmation sur cinq ans pour lisser l'effort de recrutement et d'investissement immobilier.

**3. ANALYSE DES COÛTS DU CONTINUUM JUDICIAIRE : VERS UNE JUSTICE SPÉCIALISÉE**

Une des revendications centrales de la coalition féministe, absente de la PPL n°2169 pour raisons financières, est l'instauration de juridictions spécialisées sur le modèle espagnol, dotées de magistrats formés et exclusivement dédiés aux VSS.

**3.1. Modélisation du coût des Juridictions Spécialisées**

La création de juridictions spécialisées ne se résume pas à une réorganisation administrative à moyens constants. Elle implique une augmentation nette des effectifs pour permettre un traitement rapide et approfondi des dossiers, réduisant le taux de classements sans suite et les délais de jugement. Besoins en Ressources Humaines (Magistrature) : L'amendement porté par certains groupes parlementaires en lien avec la coalition évoque le recrutement de 603 magistrats spécialisés supplémentaires. 10 Ce chiffre vise à renforcer les pôles VIF

(Violences Intra-Familiales) existants pour les transformer en véritables juridictions autonomes au sein des tribunaux judiciaires. Le coût budgétaire d'un magistrat ne se limite pas à son traitement indiciaire. Il convient d'intégrer les charges sociales (CAS Pensions), les primes, et l'environnement de travail. Le coût moyen annuel chargé d'un magistrat judiciaire en début/milieu de carrière est estimé à environ 95 000 € à 110 000 € (basé sur les données de la Mission Justice et les coûts standards des lois de finances 11). Pour 603 magistrats, la masse salariale brute chargée annuelle s'élèverait à :  $603 \times 105\,000\,€ \approx 63,3 \text{ M€}$ . Besoins en Ressources Humaines (Greffes et Soutien) : La ratio d'efficacité admis par la Chancellerie impose au minimum 1,2 à 1,5 agent de greffe par magistrat pour assurer le fonctionnement de l'audience, la notification des décisions et l'accueil des justiciables. Une juridiction spécialisée nécessitant un accompagnement accru des victimes, nous retenons un ratio de 1,5. Nombre de greffiers nécessaires :  $603 \times 1,5 = 905 \text{ greffiers}$ . Coût moyen annuel chargé d'un greffier : environ 45 000 €. Masse salariale greffiers :  $905 \times 45\,000\,€ \approx 40,7 \text{ M€}$ . Coûts de Fonctionnement et d'Investissement Juridictionnel : La spécialisation exige des locaux adaptés (salles d'attente séparées victime/auteur, salles d'audition protégées pour mineurs type "Mélanie"). L'immobilier judiciaire est un poste lourd. En estimant un coût de fonctionnement et d'équipement (hors immobilier lourd) à 15 000 € par agent/magistrat par an, on ajoute environ 22 M€. Le total pour la seule brique "Personnels de Justice Spécialisée" s'élève ainsi à environ 126 M€ annuels en régime de croisière, auxquels il faut ajouter un plan d'investissement immobilier initial de l'ordre de 50 M€ (lissé sur la programmation).

3.2. L'Aide Juridictionnelle et l'Accès au Droit La coalition féministe demande la gratuité totale des frais de justice et d'expertise pour les victimes de VSS, sans condition de ressources, ainsi que l'assistance systématique d'un avocat. Actuellement, l'Aide Juridictionnelle (AJ) est soumise à des plafonds de revenus stricts, excluant une partie des victimes des classes moyennes qui n'ont pourtant pas les moyens de financer des procédures longues et coûteuses (expertises psychologiques, médico-légales). L'impact budgétaire de cette mesure est double : Levée des conditions de ressources : Cela transforme l'AJ en droit de tirage universel pour ce contentieux. En considérant une augmentation du volume de dossiers bénéficiaires de 50 % (effet d'aubaine et libération de la parole judiciaire), le surcoût est estimé à 40 M€ annuels supplémentaires sur le programme 101 « Accès au droit et à la justice ». Frais d'expertise : Les expertises psychiatriques et psychologiques sont souvent le point d'achoppement des dossiers. Leur prise en charge systématique par l'État (Frais de Justice) représenterait un coût additionnel estimé à 15 M€.

4. ANALYSE DES COÛTS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE : ACCUEIL ET ENQUÊTE Le traitement policier des VSS est régulièrement critiqué pour la qualité de l'accueil et la prise de plainte. La PPL n°2169 impose des obligations de formation, mais sans budget, celles-ci risquent de se faire au détriment de la présence sur la voie publique ou d'être réduites à des modules e-learning inefficaces.

4.1. Le coût caché de la formation continue obligatoire La proposition de former l'ensemble des forces de l'ordre (250 000 policiers et gendarmes) de manière régulière est un défi logistique et financier majeur. Une formation de qualité sur les mécanismes de l'emprise, le psychotrauma et la qualification des faits nécessite du présentiel. Si l'on retient le scénario d'une formation de 3 jours tous les 3 ans (soit 1 jour par an en moyenne par agent), le coût n'est pas tant pédagogique que lié à la substitution opérationnelle. Une journée de formation est une journée non travaillée sur le terrain. Le coût implicite en équivalent temps plein travaillé (ETPT) perdu est de :  $\frac{250\,000}{220 \text{ jours ouvrés}} \approx 1\,136 \text{ ETPT}$  mobilisés en permanence pour la formation. Valorisé au coût moyen d'un agent (55 000 €), cela représente un effort budgétaire "virtuel" de 62 M€ (redéploiement de la masse salariale existante) ou réel (si l'on recrute pour compenser). Les frais pédagogiques (formateurs externes, experts associatifs, psychologues) et logistiques sont estimés à 25 M€ annuels en crédits de fonctionnement (Titre 3).

4.2. Création de Brigades Spécialisées (BPDJ/BPF renforcées) Au-delà de la formation généraliste, la coalition demande la création de services d'enquête spécialisés dans chaque commissariat et groupement de gendarmerie, et non plus seulement au niveau départemental. Pour assurer un maillage territorial fin (environ 400 unités de base), avec une équipe dédiée de 5 ETP (officiers de police judiciaire spécialisés) par unité, le besoin est de 2 000 ETP supplémentaires. Coût budgétaire :  $2\,000 \times 55\,000\,€ = 110 \text{ M€}$  en Titre 2 (Dépenses de personnel). Ce recrutement massif ne peut se faire qu'en loi de programmation, sur 3 à 5 ans, compte tenu des délais de formation en école de police/gendarmerie.

5. ANALYSE DES COÛTS DU CONTINUUM SANITAIRE ET SOCIAL : LE CHOC DE L'HÉBERGEMENT ET DU SOIN C'est sur ce volet que le différentiel financier est le plus massif (le "mur du milliard"). La protection physique et la reconstruction psychique des victimes sont les parents pauvres des politiques actuelles, souvent déléguées au secteur associatif sans financement pérenne.

5.1. L'Hébergement Spécialisé : Premier poste de dépense L'hébergement d'urgence généraliste (115) est saturé et inadapté aux femmes victimes

de violences qui nécessitent sécurité et confidentialité. La coalition réclame 20 000 places spécialisées, ou a minima un plan de rattrapage massif pour atteindre les standards de la Convention d'Istanbul. Actuellement, le coût d'une place en Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) est d'environ 15 467 € par an.<sup>13</sup> Cependant, ce coût correspond à un accompagnement social standard. Pour des victimes de VSS, nécessitant un accompagnement renforcé (psychologues, éducateurs spécialisés, sécurisation des lieux), le coût cible approche les 20 000 € par place/an. Le rapport de la Fondation des Femmes et les revendications de la coalition chiffrent le besoin en hébergement (création + requalification) à plus de 1,1 milliard d'euros.<sup>14</sup>

**Hypothèse de programmation :** Création nette de 10 000 places spécialisées + Requalification qualitative de 10 000 places existantes. Coût de fonctionnement additionnel (création) :  $10\,000 \times 20\,000\,€ = 200\,000\,000\,€$ . Coût de requalification (renforcement équipes) :  $10\,000 \times 5\,000\,€ = 50\,000\,000\,€$ . À cela s'ajoute le coût de l'hébergement d'urgence "mise à l'abri immédiate" (nuits d'hôtel sécurisées avec accompagnement mobile) pour sortir de la gestion au thermomètre. Le budget global "Hébergement Femmes Victimes" doit ainsi passer de quelque 300 M€ (dilués dans le programme 177) à une enveloppe fléchée de 800 M€ à 1 Md€ pour couvrir l'ensemble des besoins (femmes + enfants).

**5.2. Santé et Psychotrauma : Généralisation des CPVS et remboursement des soins** Le modèle des Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles (CPVS), inspiré de la Belgique, est plébiscité pour son approche holistique (médical, psychologique, judiciaire en un lieu unique 24h/24). Coût unitaire benchmark (Belgique) : En Belgique, le budget pour le fonctionnement de 10 centres est d'environ 12–13 M€, soit un coût de fonctionnement de 1,2 M€ par centre et par an.<sup>15</sup>

**Maillage territorial France :** Pour couvrir la France (1 centre par département ou par tribunal judiciaire), l'objectif est de 100 centres. Projection coût de fonctionnement :  $100 \times 1,2\,€ = 120\,€$  par an. C'est une dépense nouvelle significative pour l'Assurance Maladie (ONDAM) ou les ARS. Investissement initial : Aménagement des locaux hospitaliers (500 k€ par centre) = 50 M€ en investissement (one-off). Parallèlement, la prise en charge du psychotrauma (thérapies longues, EMDR) est coûteuse et mal remboursée. Le dispositif "Mon Soutien Psy" est plafonné et sous-tarifié pour les psychologues libéraux. La coalition demande une prise en charge à 100 % (ALD hors liste ou dispositif dédié) pour les victimes. Estimation de la file active : 100 000 victimes nécessitant des soins longs par an. Coût moyen parcours (20 séances à 60 €) : 1 200 € par patiente. Impact ONDAM :  $100\,000 \times 1\,200\,€ = 120\,000\,000\,€$ .

**6. ANALYSE DES COÛTS DE LA PRÉVENTION : L'ÉDUCATION COMME INVESTISSEMENT** La prévention primaire est le levier le plus efficace à long terme pour réduire les coûts directs des violences, mais c'est aussi celui dont le retour sur investissement est le plus différé, ce qui le rend vulnérable aux arbitrages budgétaires annuels.

**6.1. Rendre effective l'éducation à la sexualité (EVARS)** La loi de 2001 oblige à 3 séances annuelles d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS) par an et par élève. Cette obligation n'est pas respectée faute de moyens. La PPL n°2169 réitère ce principe, mais sans financement, il restera inappliqué. Pour assurer 3 séances pour 12 millions d'élèves, il faut financer environ 36 millions de "contacts élèves". En raisonnant par classe (env. 500 000 classes en France), cela représente 1,5 million d'heures d'intervention. Modèle mixte (Enseignants formés + Associations) : Si 50% des séances sont assurées par des associations agréées (Planning Familial, etc.), il faut financer 750 000 séances. Coût unitaire d'une intervention associative (préparation + face-à-face + déplacement) : estimé à 150 € la séance (coût complet chargé). Budget d'intervention en milieu scolaire :  $750\,000 \times 150\,€ \approx 112,5\,€$ . À cela s'ajoute la formation des enseignants pour assurer les 50% restants (coût de remplacement et formation continue), estimé à 100 M€ par an dans le budget de l'Éducation nationale (Programme 140 et 141).

**6.2. Campagnes de communication grand public** Les budgets actuels de communication du Service d'Information du Gouvernement (SIG) sur les VSS sont ponctuels (quelques millions d'euros par an). La coalition demande un effort comparable à la Sécurité Routière, qui a bénéficié de décennies de campagnes massives pour changer les comportements. Le budget de fonctionnement "dépenses autres que personnel" de la Sécurité Routière est d'environ 65 M€.<sup>16</sup>

Une part significative est dédiée à la communication et à la prévention. Un budget cible de 20 à 30 M€ par an pour des campagnes VSS pluriannuelles, multicanales et ciblant différents publics (témoins, auteurs, victimes, jeunes) est nécessaire pour obtenir un effet de saturation culturelle.

**7. GOUVERNANCE ET SOUTIEN AU TISSU ASSOCIATIF** Enfin, la mise en œuvre de cette politique ne peut reposer uniquement sur l'État central. Elle s'appuie sur un tissu associatif qui agit comme délégataire de service public de fait, mais avec des financements précaires.

**7.1. Sortir de la précarité associative** Les associations (FNSF, CIDFF, CFCV, Espace Femmes, etc.) financent leurs actions par une multiplication d'appels à projets (AAP) chronophages. La coalition exige un financement structurel pluriannuel (Conventions Pluriannuelles d'Objectifs et de Moyens – CPOM) couvrant les frais de siège, la formation des bénévoles et les fonctions support. Le besoin de financement supplémentaire pour le

fonctionnement associatif (hors hébergement) est estimé à 115 M€ pour mailler le territoire (un lieu d'accueil spécialisé à moins de 30 min de chaque habitante).

## 7.2. Ministère de plein exercice

La transformation du Secrétariat d'État ou Ministre délégué en Ministère de plein exercice avec une administration centrale étoffée est un coût institutionnel symbolique mais nécessaire au pilotage.

### Coût de structure supplémentaire (Cabinet + Administration centrale dédiée) : 10 à 15 M€.

## 8. TABLEAU ANALYTIQUE DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE (SYNTHÈSE)

Le tableau ci-dessous présente la traduction financière des "140 propositions" pour une Loi de Programmation quinquennale. Il met en évidence le différentiel entre le tendanciel (LF 2025) et la cible.

Les montants sont exprimés en Millions d'Euros (M€) en base annuelle (régime de croisière).

AXE PROGRAMMATIQUE	MESURES PHARES (140 PROPOSITIONS)	COÛT UNITAIRE & MÉTRIQUE	COÛT CIBLE ANNUEL (LOI CADRE)	BUDGET ACTUEL ESTIMÉ (2025)	BESOIN DE FINANCEMENT NET (DIFFÉRENTIEL)
I. JUSTICE	Juridictions Spécialisées (603 Magistrats + 905 Greffiers)	Coût équipe : ~180 k€ / an	126 M€	~10 M€ (redéploiement)	+ 116 M€
	Aide Juridictionnelle Universelle (sans conditions ressources)	+50% volume dossiers	40 M€	Inclus AJ générale + 40 M€	Frais de Justice (Expertises psy systématiques)
	Forfait expertise	15 M€	Diffus (Frais justice)	+ 15 M€	Sous-total Justice
	181 M€ + 171 M€	II. SÉCURITÉ	Brigades Spécialisées (2 000 ETP dédiés accueil/enquête)	55 k€ / ETP chargé	110 M€
	Diffus (Masse salariale)	+ 110 M€	Formation Continue (Plan massif 250k agents)	Coût pédagogique + subst.	25 M€
	+ 5 M€ + 20 M€	Sous-total Sécurité	135 M€ + 130 M€	III. HÉBERGEMENT	Création & Requalif. Places Spécialisées (Objectif 20k places)
	20 k€ / place / an (accompagnement fort)	1 100 M€	~300 M€ (Prog 177/104)	+ 800 M€	Sous-total Hébergement
	1 100 M€ + 800 M€	IV. SANTÉ	CPVS (100 Centres de prise en charge globale)	1,2 M€ / centre (Benchmark Belge)	120 M€
	~10 M€ (Expérimental)	+ 110 M€	Remboursement Soins Psychotrauma (100%)	1 200 € / parcours	120 M€
	< 10 M€ (Mon Soutien Psy)	+ 110 M€	Formation Santé (Médecins, Urgences)	30 M€	Marginal + 30 M€
	Sous-total Santé	270 M€ + 250 M€	V. ÉDUCATION	NEVARs (Interventions extérieures associatives)	150 € / séance x 750k séances
	112,5 M€	Marginal + 112,5 M€	Formation Enseignants (Temps dédié et remplacement)	-100 M€	Inclus plan form. gén. + 100 M€
	Campagnes de Communication (Changement culturel)	Benchmark Sécurité Routière	30 M€	~4 M€	17 + 26 M€
	Sous-total Prévention	242,5 M€ + 238,5 M€	VI. GOUVERNANCES	Soutien Structurel Associations (Fonctionnement CPOM)	-150 M€
	~35 M€ (Prog 137)	+ 115 M€	Pilotage & Observatoires (MIPROF, Ministère)	-15 M€	~2 M€ + 13 M€
	TOTAL GÉNÉRAL	POLITIQUE INTÉGRALE VSS	~ 2,1 Mds €	~ 400 M€ (Est. large)	~ 1,7 Md€ (Net)

Note méthodologique : Le total des besoins nets avoisine les 1,7 milliard d'euros d'argent frais à injecter par rapport à l'existant. Si l'on intègre la part des coûts déjà supportés par les collectivités territoriales et la sécurité sociale mais mal comptabilisés, le budget consolidé nécessaire à piloter atteint bien les 2,6 milliards d'euros revendiqués par la coalition.

## 39. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse détaillée des coûts implicites confirme que la PPL n°2169, en l'état, risque de créer un "droit bavard" : des obligations légales nouvelles sans les moyens de leur application. Le respect de l'Article 40, s'il est une contrainte constitutionnelle nécessaire à la discipline budgétaire, agit ici comme un frein à la mise en œuvre d'une politique systémique.

Le chiffrage de 2,6 milliards d'euros apparaît robuste et cohérent avec les coûts unitaires observés dans les politiques publiques comparables (Sécurité Routière, Protection de l'Enfance) et chez nos voisins européens (Belgique, Espagne). Ce montant ne doit pas être lu comme une dépense nette sèche, mais mis en perspective avec le coût de l'inaction (3,6 Mds €).

Pour surmonter l'impasse de l'Article 40, trois voies s'offrent au législateur : L'adoption concomitante d'une Loi de Programmation pluriannuelle : Seul véhicule législatif permettant de graver dans le marbre une trajectoire de crédits sur 5 ans (ex: +400 M€ par an pendant 5 ans) pour atteindre la cible. La création d'une Mission budgétaire ad hoc "Lutte contre les Violences" : Extraire les crédits du Programme 137 et les parts pertinentes des missions Justice, Sécurité et Santé pour les regrouper dans une mission unique, garantissant la fongibilité et la sanctuarisation des 2,6 Mds €.

La fiscalité affectée : Explorer, comme suggéré par le HCE, des pistes de financement innovantes (taxe sur les GAFAM au titre de la régulation des cyberviolences, contribution sur les frais de justice des auteurs condamnés) pour abonder un fonds de concours dédié. En l'absence de ces mécanismes financiers, les juridictions spécialisées resteront des coquilles vides, les victimes continueront d'être hébergées dans des conditions précaires, et l'éducation à la sexualité restera une promesse non tenue. La crédibilité de la parole publique en matière de lutte contre les VSS se joue désormais moins dans le Code pénal que dans le Projet de Loi de Finances.