

Analyse complète du plan

1. Notre grille de lecture : l'effectivité des droits

Un plan gouvernemental se juge à l'aune du droit international des droits humains, qui impose aux États non pas de proclamer des droits mais de les rendre effectifs - accessibles, opposables, garantis par des recours. C'est la grille qu'applique la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans son mandat de rapporteur national indépendant, et c'est la nôtre.

Trois questions structurent donc cette analyse. Chaque mesure crée-t-elle un droit ou une obligation, ou se contente-t-elle de sensibiliser ? Les moyens et le calendrier permettent-ils sa réalisation ? Et qui sera comptable de son exécution après 2027 ?

2. Le poids du bilan : un plan qui succède à un échec documenté

Ce plan ne part pas de rien. Il succède au Plan 2023-2026, dont la CNCDH a publié l'évaluation le 19 mars 2026 : 21 % des mesures pleinement réalisées, 41 % non réalisées, 25 % mises en œuvre de façon insuffisante. La Commission qualifiait cette mise en œuvre de « très largement insuffisante » et pointait des fragilités structurelles présentes dès la conception : concertation limitée et tardive, mesures formulées de manière trop générale, absence d'objectifs chiffrés, de calendrier et de moyens identifiés.

Nous avons qualifié ce plan, dès sa présentation en juillet 2023, de poudre de perlimpinpin. Le précédent, 2020-2023, avait fait l'objet du même constat par la CNCDH. Deux plans, deux échecs documentés par l'institution nationale des droits de l'homme. Le troisième plan hérite donc d'une charge de la preuve inversée : le monde associatif ne doit pas démontrer sa vigilance, c'est au gouvernement de démontrer sa crédibilité.

3. La méthode : des corrections réelles, une architecture toujours sans colonne vertébrale

Reconnaissons ce qui a changé. La concertation a été réelle : 126 associations consultées, neuf réunions thématiques, seize ministères mobilisés, des contributions du Défenseur des droits et de la CNCDH. Chaque mesure est assortie d'un ministère pilote et d'indicateurs de suivi ; la CNCDH évaluera l'avancement chaque année ; des comités techniques et un comité ministériel annuel sont institués. Ce sont, mot pour mot, des demandes portées par les associations et par la CNCDH depuis des années. Dont acte.

Mais l'architecture reste privée de ce qui fait tenir une politique publique : le budget et l'obligation.

Pas un euro n'est chiffré dans le document. Aucune enveloppe pluriannuelle, aucun engagement budgétaire, alors que l'absence de budgétisation figurait au premier rang des critiques de la CNCDH. Les indicateurs, ensuite, sont massivement binaires - « publié (oui/non) », « diffusé (oui/non) », « travaux engagés (oui/non) ». Un indicateur qui peut être

satisfait par la publication d'un guide ne mesure pas un changement dans la vie des personnes : il mesure une production documentaire. Et le plan resserre son périmètre - 74 mesures contre plus d'une centaine dans le précédent - sans que l'on sache si ce resserrement traduit une hiérarchisation assumée ou l'abandon silencieux d'engagements non tenus.

4. Analyse par axe

Axe 1 - Éduquer, prévenir, transmettre

Le diagnostic posé par le plan lui-même est alarmant : près de 1 500 faits graves à caractère anti-LGBTI+ signalés dans les établissements scolaires en 2024-2025, et un mis en cause sur quatre âgé de 13 à 17 ans. La réponse - un vademecum pour la rentrée 2027, le déploiement de l'EVARS, des observatoires académiques dans 100 % des académies - va dans le bon sens mais repose entièrement sur des outils de sensibilisation, sans obligation de résultat ni moyens humains nouveaux pour les équipes éducatives.

Deux points positifs méritent d'être soulignés. La mesure demandant de documenter spécifiquement la lesbophobie et la biphobie, discriminations les moins étudiées, répond à une revendication ancienne : ce qui n'est pas compté ne compte pas. Et la valorisation des fonds d'archives LGBTI+, en lien avec le Collectif Archives LGBTQI+, les Archives nationales et la BnF, reconnaît enfin que notre mémoire est un patrimoine national - un combat qu'HES porte et pratique, y compris pour ses propres fonds.

Mais l'EVARS, dont le programme est attaqué de toutes parts par les mouvements réactionnaires, n'est assorti d'aucun engagement de protection politique ni de moyens de contrôle de son application réelle dans les établissements. Promettre son déploiement sans garantir sa défense revient quand même à bâtir sur du sable...

Axe 2 - Accompagner les citoyens et garantir la sanction des auteurs

Le constat chiffré est le plus accablant du document : 4 900 infractions anti-LGBTI+ enregistrées en 2025, un niveau record, des faits les plus graves qui ont triplé depuis 2016 - et environ 3 % seulement des victimes qui portent plainte. Ce dernier chiffre est le juge de paix de toute la politique pénale : il dit la défiance massive envers l'institution.

Or que propose l'axe 2 ? Une nouvelle circulaire de politique pénale (la quatrième après celles de 2021, 2024 et 2025), l'actualisation d'un référentiel existant, des points de contact départementaux, des formations. Toutes choses utiles, aucune nouvelle. Empiler des circulaires quand 97 % des victimes ne franchissent pas la porte du commissariat, c'est traiter l'offre institutionnelle sans jamais interroger la demande de justice. Rien sur les délais de traitement des plaintes, rien sur le taux de classement sans suite des infractions anti-LGBTI+, rien sur un mécanisme indépendant de contrôle de l'accueil des victimes par les forces de l'ordre.

Le suivi de la charte contre les guets-apens et la structuration du signalement de la haine en ligne sont bienvenus, mais reposent sur la bonne volonté des plateformes, sans levier de contrainte national articulé au règlement européen sur les services numériques.

Axe 3 - Garantir l'égalité des droits (santé)

C'est l'axe le plus dense, et celui où les acquis à défendre sont réels : la mise en œuvre des recommandations de la HAS de 2025 sur les parcours de transition des adultes, la pérennisation du SAPT, l'extension des centres de santé communautaire en santé sexuelle (cinq nouveaux centres d'ici 2027), la politique de prévention des risques liés au chemsex fondée sur la réduction des risques qui rompt, enfin, avec le jugement moral.

Trois réserves majeures cependant. D'abord, la circulaire d'application de la loi de bioéthique de 2021 sur les mutilations des personnes intersexes est annoncée, cinq ans après le vote de la loi. Qu'une simple circulaire d'application figure comme une « mesure » d'un plan 2026-2029 est en soi l'aveu d'une carence de l'État, que le Défenseur des droits et les instances internationales n'ont cessé de rappeler. Ensuite, la santé mentale : le plan cite lui-même le risque suicidaire deux à sept fois plus élevé chez les jeunes LGBTI+, mais y répond par des conventions, des modules et des semaines d'information, sans création de moyens de soins nouveaux ni objectif de réduction chiffré. Enfin, la lutte contre le VIH est traitée par la communication (PrEP, dépistage) sans réaffirmation de l'objectif de fin de l'épidémie ni engagement budgétaire pour les acteurs communautaires qui la portent.

Axe 4 - Reconnaître et accompagner à chaque étape de la vie

Le cœur politique du plan se joue ici et c'est son plus grand renoncement. Côté acquis : le formulaire CERFA pour le changement de la mention du sexe, la précision qu'aucun élément médical n'est requis, l'exclusion des pièces médicales sur le fondement de la circulaire du 8 janvier 2026, la protection renforcée de la vie privée dans la publicité des actes sont des simplifications concrètes et attendues.

Mais la mesure centrale - la déjudiciarisation du changement de sexe à l'état civil - est renvoyée « d'ici la fin du plan », c'est-à-dire à 2029. Cette réforme, recommandée par la CNCDH, portée par les associations depuis la loi de 2016, ne nécessite ni expérimentation ni concertation supplémentaire, elle demande de la volonté politique et l'inscription au calendrier législatif. La promettre pour un horizon que le gouvernement actuel ne verra pas revient à promettre à personne. Et pendant ce temps, l'accès au juge s'est renchéri : l'instauration d'un droit de timbre pour saisir le tribunal constitue une régression concrète que le plan n'aborde pas : on ne peut pourtant pas simplifier d'une main et faire payer de l'autre.

Le volet seniors LGBTI+ (charte « vie affective et sexuelle » en EHPAD, formation des professionnels du grand âge) répond à un enjeu réel et documenté : le retour à l'invisibilité des personnes âgées LGBTI+ au moment de la dépendance.

Axe 5 - Territoires et international

L'objectif de 100 % des départements couverts par un Centre LGBT+ d'ici la fin du plan prolonge une dynamique réelle (de 34 centres en 2022 à 59 en 2026) et rejoint une revendication qu'HES formule depuis son Manifest'HES de 2022. Mais « pérenniser le soutien financier » sans montant, sans conventionnement pluriannuel garanti, laisse les centres dans la précarité annuelle des appels à projets - précisément ce que dénoncent les structures de terrain, qui portent des missions de service public avec des financements de guichet.

Le volet international reprend les bons combats - dépénalisation universelle, interdiction des thérapies de conversion, dépsychiatisation des parcours trans, conditionnalité « droits de l'Homme » de l'aide au développement - dans un monde où plus de soixante pays pénalisent encore l'homosexualité et où douze prévoient la peine de mort. Nous y souscrivons, en rappelant que la voix de la France ne porte à l'international qu'à proportion de son exemplarité interne : une France 15e du classement ILGA-Europe prêche en position de faiblesse.

5. Les angles morts du nouveau plan

L'analyse d'un texte de politique publique se fait aussi par ses absences. Ils sont ici nombreux, et rarement innocents.

Les mineur-es trans. Toutes les mesures relatives aux personnes trans sont soigneusement bornées aux personnes majeures. Rien sur l'accès aux soins des mineur-es, rien sur leur protection face aux offensives législatives qui visent à interdire leurs parcours. Dans le contexte actuel, ce silence 'est un abandon. Les mineur-es trans existent, et leur droit à la santé et au respect de leur identité est protégé par la Convention internationale des droits de l'enfant.

Les thérapies de conversion. Interdites par la loi du 31 janvier 2022, elles n'apparaissent dans le plan que dans le volet diplomatique. Aucun bilan d'application de la loi sur le territoire national, aucune mesure de repérage, de signalement ou de poursuite. Une interdiction sans effectivité reste une interdiction de papier.

Les familles, dans leur ensemble. Rien sur l'effectivité de la PMA - délais d'accès interminables, exclusions persistantes - rien sur la filiation des enfants nés par GPA à l'étranger, dont la Cour de cassation vient pourtant de consolider les droits, rien sur l'égalité réelle des familles homoparentales dans le droit social. L'axe « parcours de vie » sensibilise des réseaux mais ne crée aucun droit.

Les femmes trans dans le sport. Un objectif entier est consacré à l'inclusion dans le sport sans un mot sur les règlements fédéraux d'exclusion des athlètes trans. Le sujet est au cœur des conflits actuels ; l'éluder revient à laisser les fédérations arbitrer seules des droits fondamentaux.

Le droit d'asile, en amont de l'accueil. Les mesures portent sur l'hébergement et la formation, mais rien sur la doctrine d'instruction de l'OFPRA, sur l'impossible « preuve » de

l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, ni sur la présence, dans la liste des pays d'origine sûrs, d'États qui pénalisent l'homosexualité.

Les travailleuses et travailleurs du sexe, dont la surexposition aux violences est documentée, sont totalement absent-es du plan.

L'intersectionnalité, enfin. Les deux plans nationaux - contre le racisme et l'antisémitisme, contre la haine anti-LGBTI+ - ont été « pensés ensemble ». Mais aucune mesure ne traite les discriminations croisées. Être trans et en situation de handicap, gay et victime de racisme : ces réalités cumulées, que toutes les enquêtes de victimation documentent, restent l'impensé structurel de l'action publique française.

6. Un problème de nature juridique : la politique du verbe faible

Au-delà des contenus, c'est la grammaire même du plan qui en dit la portée. Sensibiliser, diffuser, encourager, accompagner, inciter, mobiliser, valoriser : l'écrasante majorité des 74 mesures relève du droit souple. Presque aucune ne crée d'obligation opposable, de sanction, de droit invocable par une personne devant une administration ou un juge. Or les droits humains ne progressent durablement que par la loi : la dépénalisation en 1982, le PACS en 1999, le mariage pour toutes et tous en 2013, la PMA en 2021 - aucune de ces conquêtes n'est sortie d'un plan interministériel. Toutes sont sorties de majorités politiques qui ont légiféré.

Un plan sans volet législatif, sans budget et sans contrainte est une lettre d'intention. Sa sincérité ne peut être présumée : elle devra être prouvée, échéance par échéance, sous le contrôle annuel de la CNCDH (dont nous saluons le rôle et dont nous relaierons chaque évaluation)

7. Le calendrier politique : promettre pour un horizon qu'on ne verra pas

Ce plan couvre la période 2026-2029. Le gouvernement qui le signe ne passera pas le printemps 2027. Les mesures les plus structurantes - la déjudiciarisation de l'état civil, la couverture territoriale complète des centres, la formation obligatoire de l'ensemble des agents publics - sont précisément celles dont l'échéance est renvoyée au-delà de son existence et c'est là la clef de lecture du document. Un gouvernement en sursis engage ses successeurs sans les lier, et s'offre à peu de frais un bilan d'annonces.

Or, nous avons besoin que les forces politiques qui solliciteront les suffrages en 2027 s'engagent sur des mesures législatives et des avancées fortes, tout le contraire de qu'a fait Emmanuel Macron sur son second quinquennat.