

Fiche conseil 1

Suivi des Plans d'Action Nationaux contre la Violence faite aux femmes et aux filles

Un guide pratique à l'intention des organisations de défense des droits des femmes et leurs allié·es.

ACT COFEM

Advocacy, Coalition Building, and Transformative Feminist Action to End Violence against Women

Fiche conseil 1

Suivi des Plans d'Action Nationaux contre la Violence faite aux femmes et aux filles

Points clés pour le suivi des plans d'action nationaux visant la lutte contre la violence faite aux femmes et aux filles

Les plans d'action nationaux sont des outils de reddition de comptes politiques, et non de simples documents techniques de coordination. Leur valeur réside dans leur capacité à obliger l'État à agir.

Il est important de lire un plan à trois niveaux : ce qu'il promet, la capacité réelle du gouvernement à le mettre en œuvre, et la manière dont les progrès sont suivis et évalués.

Les plans d'action nationaux crédibles identifient clairement les institutions responsables, établissent des échéances, prévoient des budgets et définissent des indicateurs de suivi. Ils tiennent également compte, de manière explicite, des discriminations intersectionnelles auxquelles sont confrontées les femmes et les filles, notamment celles liées à l'origine ethnique ou raciale, au handicap, à l'appartenance autochtone, au milieu rural, au statut de personne migrante ou réfugiée, à l'orientation sexuelle, à l'identité ou à l'expression de genre, ainsi qu'à l'âge. À l'inverse, les engagements vagues et les approches uniformes compliquent la reddition de comptes et risquent d'exclure les personnes les plus marginalisées.

La mise en œuvre dépend de l'autorité accordée aux instances responsables. Une institution chef de file qui ne dispose ni d'un pouvoir de coordination, ni d'une influence budgétaire, ni de moyens d'intervenir lorsque les engagements ne sont pas respectés, ne pourra pas assurer une réponse gouvernementale cohérente et intégrée.

Il faut suivre le plan jusque dans les systèmes gouvernementaux. Si les engagements n'apparaissent pas dans les plans ministériels, les ententes de gestion du rendement, les budgets et les cadres de mise en œuvre régionaux ou locaux risquent fortement de ne jamais se concrétiser.



Le suivi est un enjeu politique. Les rapports d'activités, les formations et les campagnes de sensibilisation ne suffisent pas. Les organisations de défense des droits des femmes (ODDF) doivent vérifier si les services, les mesures de prévention et les réponses judiciaires s'améliorent réellement. Elles peuvent mettre en place un suivi indépendant, tirer parti des audiences publiques et processus d'évaluation existants: audiences parlementaires, processus d'audit et cycles officiels d'évaluation, et contribuer à façonner le débat public afin de remettre en question les discours de progrès là où la mise en œuvre stagne.

Identifiez rapidement les signaux d'alerte : engagements non chiffrés, leadership faible, absence de données de référence, désagrégation insuffisante, et dépendance excessive envers la société civile pour accomplir des responsabilités qui relèvent de l'État.

Votre feuille de route pour analyser les (PAN) en un clin d'oeil

Cette fiche-conseil présente trois piliers d'évaluation essentiels pour apprécier la solidité d'un plan d'action national, ainsi qu'un ensemble de stratégies de plaidoyer et une liste de signaux d'alerte à surveiller

PILIER 1
Les éléments d'un PAN crédible

Ce que dit le plan. Le plan définit-il la violence envers les femmes et les filles conformément aux normes internationales? Couvre-t-il l'ensemble des mesures de prévention, de protection et d'intervention? Reconnaît-il les discriminations intersectionnelles?

PILIER 2
Les conditions de mise en œuvre par l'État

Le plan est-il gouvernable? Repose-t-il sur une autorité politique suffisante? Est-il intégré aux mécanismes gouvernementaux et harmonisé entre les différents niveaux de gouvernement, national, régional et local?

PILIER 3
Comment les ODDF et leurs alliés assurent le suivi d'un PAN

Les engagements se traduisent-ils en actions concrètes? Comment analyser de manière critique ce que révèlent (ou ne révèlent pas) les rapports de suivi? Comment utiliser les mécanismes de surveillance et de responsabilisation pour exercer une pression en faveur de résultats réels?moments?

Stratégies de plaidoyer

Comment utiliser cette analyse pour influencer les décisions gouvernementales tout au long du cycle du PAN.

Contexte: pourquoi considérer les PAN comme des instruments de responsabilisation?

Les plans d'action nationaux (PAN) visant la lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles sont souvent perçus comme de simples outils de coordination techniques. En pratique, ils fonctionnent davantage comme des instruments politiques, ils expriment un engagement sans nécessairement contraindre l'État à agir.

Considérer un plan comme un instrument de responsabilisation amène à poser des questions différentes de celles d'une simple analyse de sa conception : que permet-il réellement d'exiger de l'État? Qui détient l'autorité nécessaire pour coordonner et orienter l'action entre les différents secteurs? Que se passe-t-il lorsque les objectifs ne sont pas atteints?

Les engagements visant la lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles sont généralement répartis entre plusieurs secteurs, notamment la justice, la santé, les services sociaux, l'éducation, les services policiers, les administrations locales et les finances publiques. Lorsqu'un plan ne bénéficie pas d'un appui politique solide et d'un ancrage institutionnel adéquat, cette dispersion peut entraîner une fragmentation des interventions, une prévention insuffisante, des services inégaux et une responsabilisation affaiblie.

Un PAN crédible offre un cadre permettant d'identifier les responsabilités et d'évaluer les résultats. Les trois piliers présentés dans cette fiche proposent une méthode pratique pour analyser tout plan à la lumière de ces critères.

PILIER 1:

Les éléments d'un PAN crédible

Pourquoi est-ce important ?

Le premier pilier porte sur le contenu même du plan : la manière dont il définit la violence envers les femmes et les filles, les enjeux qu'il choisit de couvrir et les expériences de violence qu'il reconnaît et prend en compte. Un plan crédible adopte une définition conforme aux normes internationales, reconnaît les formes multiples et intersectionnelles de discrimination et aborde à la fois la prévention de la violence et les mécanismes de réponse. Il s'agit ici d'évaluer le document tel qu'il est rédigé, avant même de s'intéresser à sa mise en œuvre.

Selon le Manuel d'ONU Femmes sur les plans d'action nationaux relatifs la violence faite aux femmes[1], un PAN complet devrait couvrir au moins six domaines d'intervention : la législation et les politiques publiques, les mécanismes de coordination, la prévention, les services et le soutien aux victimes et survivantes, le renforcement des capacités, ainsi que la collecte de données, la recherche, le suivi et l'évaluation. Le cadre RESPECT, élaboré par l'OMS et ONU Femmes, souligne également l'importance d'intégrer des stratégies de prévention fondées sur des données probantes plutôt que de s'appuyer uniquement sur des campagnes de sensibilisation ou des réponses centrées sur le système de justice pénale[2].

Les plans qui se limitent aux services destinés aux survivantes ou aux mesures de poursuite judiciaire risquent de négliger les causes structurelles de la violence, notamment les inégalités de genre, les normes sociales discriminatoires, l'insécurité économique et les lacunes des mécanismes de responsabilisation institutionnelle.

Éléments à prendre en compte

Lire attentivement le plan en vous posant les quatre questions suivantes :

- **Le cadrage du problème :** Le plan présente-t-il la violence envers les femmes et les filles comme une question d'inégalités de genre et de droits humains, ou adopte-t-il un discours vague, neutre sur le plan du genre et dépolitisé?

- **La portée du plan :** Le plan aborde-t-il la prévention, la protection, les services, l'accès à la justice, les mesures économiques, la collecte de données et la coordination, ou se limite-t-il à un seul aspect, comme les campagnes de sensibilisation ou les réponses pénales? Le plan reconnaît-il le continuum de la violence entre le monde virtuel et le monde réel, et est-il conçu pour répondre à la manière dont la violence se propage à travers les environnements numériques, physiques et institutionnels ?

- **Les Engagements énoncés:** Le plan identifie-t-il clairement les institutions responsables, les échéanciers et les indicateurs de suivi, ou repose-t-il principalement sur des engagements généraux difficiles à vérifier?

- **L'approche intersectionnelle** : Le plan reconnaît-il explicitement les réalités des femmes et des filles confrontées à des formes de discriminations multiples en raison de leur origine ethnique ou raciale, de leur handicap, de leur identité autochtone, à la vie en milieu rural, au statut de personne migrante ou réfugiée, à la diversité des orientations sexuelles, des identités et expressions de genre et des caractéristiques sexuelles, ainsi qu'à l'âge?

Ces questions sont essentielles, car les limites du plan définissent également les limites de la responsabilité. Si la prévention est absente du plan, elle risque de ne pas être financée. Si le plan ne précise pas les services destinés aux victimes, ceux-ci resteront facultatifs. Si les groupes marginalisés ne sont pas explicitement identifiés, la mise en œuvre tendra à privilégier les populations les plus faciles à rejoindre.

EXEMPLE PAYS

le Pérou[3]: National Plan against Gender-Based Violence 2016–2021

Le Plan national 2016-2021 du Pérou est largement cité comme un exemple de cadrage substantif et complet. Il définit la violence de genre tout au long du cycle de vie et dans les sphères publique et privée. Il énonce cinq objectifs stratégiques couvrant la prévention, la prise en charge, la protection et les sanctions. Le plan reconnaît explicitement les discriminations intersectionnelles auxquelles sont confrontées les femmes autochtones, les femmes rurales, les femmes afro-péruviennes, les femmes en situation de handicap ainsi que les femmes lesbiennes, bisexuelles, trans et queer (LBTQ). Adopté par décret suprême et élaboré avec la contribution de la société civile, il a fourni aux organisations féministes un cadre de référence clair en matière de responsabilité pour évaluer les réformes et les allocations budgétaires ultérieures. Certaines faiblesses ont toutefois été observées, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre inégale entre les différents territoires du pays. Ces enjeux relèvent davantage du deuxième pilier, consacré aux conditions de mise en œuvre. Néanmoins en tant que document écrit, ce plan demeure un exemple de bonnes pratiques.



PILIER 2:
Évaluer la capacité de mise en œuvre de l'État

Pourquoi est-ce important

Les plans d'action ne se mettent pas en œuvre d'eux-mêmes. Ce deuxième pilier invite à dépasser le contenu du document pour examiner sa gouvernabilité : repose-t-il sur une autorité politique réelle? Est-il intégré aux mécanismes et aux systèmes gouvernementaux? Les institutions et les différents ordres de gouvernement appelés à le mettre en œuvre sont-ils alignés sur des objectifs communs? Les engagements sont-ils soutenus par des processus crédibles de budgétisation et d'allocation des ressources? Un plan peut satisfaire à tous les critères du premier pilier sur le papier et néanmoins échouer à produire des résultats concrets si les conditions nécessaires à sa mise en œuvre ne sont pas réunies.

Les PNA confient souvent la coordination à des départements ou des services disposant d'une autorité limitée, de budgets modestes ou d'un faible pouvoir de mobilisation. Dans ces cas-là, la « coordination » devient une fonction administrative plutôt qu'un véritable levier de direction et de gouvernance. Des réunions sont organisées et des rapports sont produits, mais la mise en œuvre reste inégale puisqu'aucun acteur n'a l'autorité nécessaire pour assurer le respect des engagements à l'échelle de l'ensemble des secteurs concernés. Les responsabilités sectorielles constituent un autre point faible : les plans répartissent les rôles entre la justice, la santé, la police, l'éducation et les services sociaux sans toujours prévoir les mécanismes permettant d'assurer leur cohérence dans la pratique, ce qui donne lieu à un schéma classique où chaque secteur agit à l'intérieur de son propre mandat, tandis que les lacunes apparaissent aux points de jonction entre eux.

La mise en œuvre dépend également de la manière dont les engagements du plan sont intégrés aux processus courants de l'administration publique. Tant que les engagements restent au niveau des intentions politiques, ils sont relativement faciles à adopter, mais beaucoup plus difficiles à concrétiser. En revanche, lorsqu'ils sont intégrés aux plans ministériels, aux accords de performance et aux cadres de prestation des services, ils ont beaucoup plus de chances d'être effectivement mis en œuvre.

Les difficultés sont souvent particulièrement marquées aux échelons infranationaux. Les autorités provinciales, régionales ou locales se voient fréquemment confier des responsabilités sans disposer de l'autorité, des ressources ou des orientations nécessaires pour les assumer pleinement. Il en résulte une mise en œuvre inégale, où certaines administrations parviennent à développer des réponses efficaces, tandis que d'autres dépendent largement des organisations de la société civile pour combler les lacunes.

Ce qu'il faut examiner[4]

Évaluez l'architecture de mise en œuvre dans son ensemble. Alors que le **Pilier 1** permet de vérifier si le plan contient les engagements appropriés, le **Pilier 2** vise à déterminer si l'État dispose réellement des conditions nécessaires pour les mettre en œuvre.

- **L'autorité politique :** Le plan bénéficie-t-il d'un appui politique suffisamment fort, du Cabinet, de la présidence, des ministres ou du Parlement , pour assurer une véritable coordination entre les secteurs? non seulement pour approuver le plan, mais aussi pour en diriger effectivement la mise en œuvre?

- **Le pouvoir réel de l'institution responsable :** L'organisme chargé de la coordination dispose-t-il de l'ancienneté, du pouvoir de convocation et du poids institutionnel nécessaires pour orienter l'action des autres départements, ou son mandat se limite-t-il, dans les faits, à des fonctions administratives?

- **Intégration dans l'appareil gouvernemental :** Les engagements du plan sont-ils intégrés aux plans stratégiques à moyen terme, aux accords de performance annuels et aux cadres de mise en œuvre sectoriels, ou figurent-ils à côté de ceux-ci en tant que documents parallèles ?

- **Harmonisation intersectorielle :** Les secteurs de la justice, de la santé, des services policiers, de l'éducation, du développement social et des administrations locales s'appuient-ils sur des définitions communes, de protocoles d'orientation harmonisés et de normes communes de collecte et de gestion des données, ou interviennent-ils de manière cloisonnée?

- **Alignement au niveau infranational :** Les autorités provinciales, régionales ou locales disposent-elles du mandat, des effectifs, de la formation et des ressources nécessaires pour assumer les responsabilités qui leur sont confiées? Les mécanismes de suivi et de reddition de comptes sont-ils harmonisés entre les niveaux national et infranational?

- **De l'allocation à l'exécution :** Les activités prévues dans le plan sont-elles effectivement financées et mises en œuvre jusqu'au niveau des services de première ligne? Le budget est-il réellement exécuté (taux d'exécution, approvisionnement, dotation en personnel, transferts de fonds vers les autorités infranationales), ou les ressources demeurent-elles de simples annonces budgétaires? (Voir la *fiche-conseil complémentaire sur l'analyse budgétaire* pour savoir comment effectuer ce suivi.)

Prises dans leur ensemble, ces dynamiques déterminent si un plan dépasse le stade d'une simple coordination d'intentions sur papier pour se traduire par une véritable harmonisation des actions dans la pratique. Une autorité insuffisante, des responsabilités dispersées et une faible intégration aux mécanismes gouvernementaux échouent rarement de façon évidente. Elle progresse plutôt de manière inégale et fragmentée, ce qui rend les résultats difficiles à évaluer et facilite une perception exagérée des progrès accomplis.

EXEMPLE PAYS

L'Uruguay[5]: La Loi n° 19.580 et un système d'intervention contre la violence fondée sur le genre intégré au fonctionnement de l'État

La loi uruguayenne intitulée « Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres basada en Género » (loi n° 19.580) adoptée en 2017, constitue un exemple clair d'une architecture de mise en œuvre inscrite dans la législation. La loi crée un **Système interinstitutionnel de réponse** *(Sistema Interinstitucional de Respuesta)* qui oblige les secteurs de la santé, de la justice, de la police, de l'éducation et du développement social à utiliser des définitions communes et des protocoles harmonisés d'orientation des victimes.

La coordination est assurée par le **Conseil consultatif national** *(Consejo Nacional Consultivo)*, un organe de niveau ministériel présidé par l'**Institut national des femmes** *(INMUJERES)* au sein du ministère du Développement social. Le plan opérationnel s'inscrit au sein même de ce système plutôt qu'en parallèle, ce qui confère à l'institution responsable une véritable capacité de coordination auprès des autres ministères.

L'expérience de l'Uruguay montre également les limites auxquelles peut se heurter même une architecture de mise en œuvre solide. Les dotations budgétaires consacrées aux unités spécialisées, aux maisons d'hébergement et aux services de première ligne n'ont pas toujours été à la hauteur des obligations prévues par la loi. La mise en œuvre au niveau des départements, et les organisations féministes ont dû maintenir une pression constante pour obtenir des rapports plus détaillés et une meilleure reddition de comptes.

Cette étude de cas illustre à la fois ce à quoi ressemble le « pilier n° 2 » lorsqu'il est pris au sérieux : fondement législatif, appui gouvernemental de haut niveau et système bien défini plutôt qu'un plan isolé, ainsi que la nécessité d'une mobilisation durable de la société civile pour garantir une mise en œuvre effective.

PILIER 3:
Comment les Organisations de Défense des Droits des Femmes (ODDF) et leurs allié·es assurent le suivi d'un Plan d'Action National (PAN)

Pourquoi est-ce important?

Le suivi constitue l'un des principaux leviers de la responsabilisation car c'est le moment où les gouvernements cherchent à démontrer que leurs engagements produisent des résultats, et où cette impression doit être examinée de façon critique. La plupart des plans prévoient des indicateurs, des objectifs et des des obligations de production de rapports. Bien que ces dispositifs donnent l'apparence d'un suivi rigoureux, les informations recueillies sont souvent inégales et superficielles et portent davantage sur les activités réalisées telles que les formations dispensées, les campagnes menées et les lignes directrices élaborées, plutôt que les résultats réels. Les rapports de suivi mettent généralement l'accent sur le nombre de formations offertes, de campagnes de sensibilisation menées ou de lignes directrices élaborées. En revanche, ils évaluent beaucoup plus rarement si les survivantes ont effectivement accès à des services essentiels de qualité, centrés sur leurs besoins, dans les secteurs de la santé, de la justice, des services policiers et des services sociaux; si les interventions sont réellement coordonnées entre les différents secteurs; ou encore si les mesures de prévention réduisent les risques et contribuent, à long terme, à transformer les normes sociales. Les rapports axés sur les activités sont plus faciles à produire, à compiler et à communiquer. Il est aussi moins susceptible de mettre en évidence les faiblesses institutionnelles, mais ils répondent rarement aux questions fondamentales sur l'efficacité réelle des politiques mises en œuvre.

La conception même des systèmes de suivi détermine également ce que l'on peut (ou ne peut pas) observer. En l'absence de données de référence solides, il devient difficile de déterminer quels groupes bénéficient des interventions et lesquels continuent d'être laissés de côté. Des indicateurs qui ne sont pas harmonisés entre les secteurs empêche d'avoir une vision cohérente des performances du système. Dans certains cas, les données existent, mais leur accès est limité ou leur diffusion est sélective, ce qui réduit leur utilité pour un examen indépendant.

Même lorsque des systèmes de suivi sont en place, les conséquences d'une mauvaise performance restent souvent floues. Des rapports sont produits, mais les mesures correctives sont inconstantes et les responsabilités pour corriger les lacunes sont rarement clairement attribuées. Au fil du temps, cela engendre un cercle vicieux dans lequel les plans continuent d'être cités comme preuve d'engagement, alors même que la coordination s'affaiblit et que la mise en œuvre ralentit. C'est ainsi que certains plans survivent à leurs propres échecs: ils restent visibles dans les politiques publiques, les déclarations officielles et les rapports destinés aux bailleurs de fonds, tandis que les systèmes nécessaires à leur mise en œuvre s'essoufflent ou cessent progressivement de fonctionner. Plutôt que de mettre en lumière cette dynamique, les mécanismes de suivi peuvent, sans le vouloir, la perpétuer lorsqu'ils accordent davantage d'importance aux activités réalisées qu'aux résultats obtenus, et à la production de rapports qu'à la responsabilisation.

Que faire ?

Pour les militantes féministes, il ne s'agit pas seulement de lire les rapports de suivi, mais aussi d'analyser de manière critique ce qu'ils révèlent… et ce qu'ils passent sous silence. Les organisations de défense des droits des femmes peuvent également s'appuyer sur des outils comparatifs de responsabilisation et des bases de données internationales pour renforcer leurs efforts de suivi et de plaidoyer. Parmi ceux-ci figure notamment la base de données mondiale d'ONU Femmes sur les violences faites aux femmes, qui fournit des données législatives et politiques au niveau national, ainsi que des indices plus généraux permettant de suivre les réponses apportées par les États face aux inégalités entre les sexes et à la violence.

Un simple cycle de suivi et de responsabilisation s'avère utile dans ce contexte :

- **Analyser le plan à la lumière du cadre juridique et des politiques publiques :** Comparez-le aux obligations constitutionnelles ainsi qu'aux instruments régionaux et internationaux applicables (la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), le Protocole de Maputo, le Protocole de la SADC sur le genre et le développement, la Convention de Belém do Pará et la Convention d'Istanbul).

- **Vérifier l'intégration du plan aux mécanismes gouvernementaux :** Déterminez si les engagements du plan sont repris dans les stratégies à moyen terme, les plans d'action annuels, les accords de performance et les budgets ministériels.

- **Comparer les engagements aux mécanismes de suivi :** Identifier ce qui est effectivement mesuré, ce qui ne l'est pas et les domaines où les indicateurs sont trop faibles pour refléter la mise en œuvre.

- **Mettre à profit les mécanismes de contrôle :** Les commissions parlementaires, les processus d'audit, les tableaux de bord produits par la société civile et les évaluations publiques constituent autant d'occasions de vérifier les progrès annoncés et de mettre en évidence les lacunes

- **Repérer rapidement les signaux d'alerte :** L'absence de chiffrage des coûts, un leadership mal défini, l'absence de données de référence, des rapports irréguliers ou une dépendance excessive à des projets ponctuels et un recours excessif à des projets ponctuels indiquent généralement une mise en œuvre fragile.

Utilisé de cette manière, le suivi cesse d'être un simple exercice technique pour devenir un véritable levier de responsabilisation. Il permet de vérifier les affirmations relatives aux progrès accomplis, de mettre en lumière les lacunes et d'exercer une pression pour que les plans d'action passent d'engagements symboliques à la concrétisation.



EXEMPLE PAYS - Afrique du Sud[6]

L'Afrique du Sud illustre à la fois le potentiel et les limites des mécanismes institutionnels de responsabilisation en matière de violence basée sur le genre, dans un contexte marqué par une forte mobilisation des mouvements féministes.

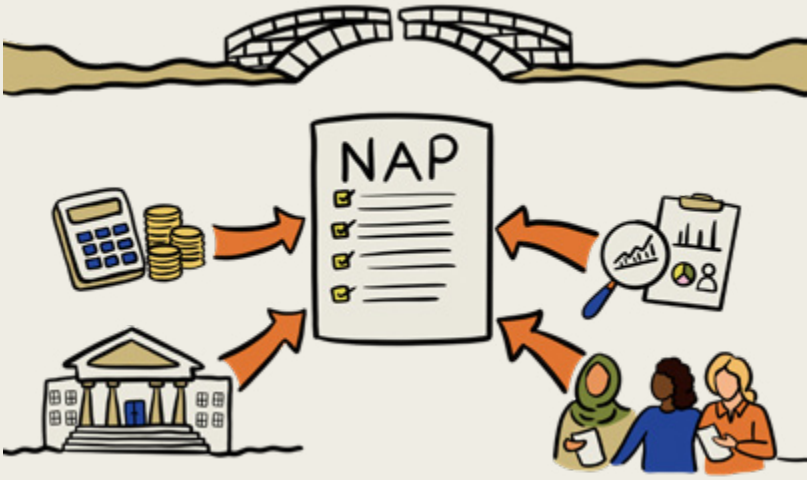
À la suite du Sommet présidentiel de 2018 sur la violence basée sur le genre et les féminicides, les mobilisations et le plaidoyer des organisations féministes ont conduit le gouvernement à adopter, en 2020, un Plan stratégique national sur la violence basée sur le genre et les féminicides. Le gouvernement a également créé un Comité interministériel et s'est engagé à mettre en place un Conseil national multisectoriel sur la violence basée sur le genre et les féminicides, doté d'un statut légal.

Toutefois, les rapports de mise en œuvre et les initiatives de suivi émergentes soulignent un écart persistant entre les ambitions politiques et la réalité sur le terrain. Au cours des trois premières années, les principaux objectifs du Plan stratégique national n'ont pas été atteints, les ressources demeurent fragmentées, tandis que les acteurs de la société civile ont continué à jouer un rôle central dans la documentation des féminicides, le suivi des interventions policières et judiciaires, ainsi que dans les pressions exercées sur l'État pour combler les lacunes en matière de mise en œuvre et de données.

Dans ce contexte, le suivi ne constitue plus un simple exercice technique, mais devient davantage un véritable levier de responsabilisation : il met à l'épreuve les affirmations de progrès, met en lumière les écarts entre les engagements et contribue à faire passer les plans d'une visibilité symbolique à des obligations concrètes.

Stratégies de plaidoyer : où concentrer ses efforts et pourquoi

Les plans d'action nationaux constituent un point d'entrée stratégique pour le plaidoyer, mais ils ne suffisent pas, à eux seuls, à faire évoluer les systèmes. Leur valeur véritable réside dans la capacité qu'ils offrent à servir d'outil pour évaluer, mettre en évidence et contester les écarts entre les engagements pris et leur mise en œuvre. Parallèlement, de nombreuses organisations de défense des droits des femmes mènent ce travail dans un contexte de coupes budgétaires de plus en plus importantes et de pressions organisationnelles croissantes, ce qui compromet leur capacité à assurer un suivi continu, à renforcer les coalitions et à mener des actions de plaidoyer dans la durée.



Situer le plan dans l'appareil de l'État.

Déterminez s'il bénéficie d'un appui institutionnel formel, comment il s'articule avec les priorités gouvernementales plus larges et à qui incombe la responsabilité de sa coordination. Les plans qui ne sont pas ancrés dans les structures décisionnelles sont plus faciles à adopter qu'à mettre en œuvre, et un plaidoyer centré uniquement sur les activités risque de renforcer cet écart.

Suivre le parcours du plan au sein de l'État.

Vérifiez si les engagements sont intégrés aux stratégies ministérielles, aux accords de performance et aux cadres de prestation des services, et si les responsabilités sont traduites en mesures opérationnelles. Lorsque les engagements restent au stade des intentions générales, ils ont moins de chances d'influencer les pratiques institutionnelles.

Mettre en place un mécanisme de suivi indépendant.

Élaborez un nombre limité de critères permettant d'évaluer la mise en œuvre du plan : les engagements sont-ils assortis d'échéances et peuvent-ils faire l'objet d'un suivi public ? Les services de première ligne et les programmes de prévention disposent-ils des ressources financières et humaines nécessaires? Les rapports incluent-ils des indicateurs permettant d'évaluer les résultats? Les organisations de défense des droits des femmes participent-elles de manière significative aux processus de suivi et de révision? Assurez un suivi régulier de ces éléments.

Établir un lien avec le plaidoyer budgétaire.

Reliez les engagements du plan aux budgets nationaux et infranationaux en suivant les crédits alloués, les taux d'exécution budgétaire et les réaffectations de ressources. Lorsque des estimations du coût économique de la violence existent, utilisez-les pour démontrer la nécessité d'investir davantage. (Voir *la fiche-conseil sur le suivi des budgets*.)

Tirer parti des moments de contrôle.

Les audiences parlementaires, les processus d'audit et les cycles d'examen formels offrent des occasions de vérifier les affirmations de progrès et d'identifier les domaines où la mise en œuvre s'est essoufflée ou a pris du retard. Ces moments permettent de déplacer le débat des engagements généraux vers des questions précises de responsabilisation et de performance.

Façonner les récits publics.

Les plans d'action continuent souvent d'être présentés comme la preuve d'une action gouvernementale, même lorsque leur mise en œuvre s'affaiblit. Pour remettre en question cette perception, il est essentiel d'établir un lien entre l'existence d'un plan et sa mise en œuvre effective, et rendre visible les cas où les systèmes ne fonctionnent pas comme prévu.



En bref : Quels éléments rechercher dans un plan d'action national

Liste des signaux d'alerte

Signaux d'alerte à détecter dès les premières étapes de l'évaluation d'un plan d'action national :

- **Cadrage :** recours à un langage neutre ou vague du point de vue du genre; cadrage restrictif, limité à la seule violence conjugale ; absence de référence aux causes structurelles de la violence (inégalités entre les genres, normes sociales néfastes, précarité économique).
- **Portée :** priorité accordée aux campagnes de sensibilisation ou aux réponses pénales, tandis que la prévention, les services aux survivantes, les mesures économiques et les systèmes de données sont relégués au second plan.
- **Gouvernance :** responsabilités partagées sans autorité clairement définie; coordination évoquée de manière vague; absence de mécanismes de mise en œuvre ou d'escalade.
- **Budget :** absence d'estimation des coûts; forte dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds; activités énumérées sans lignes budgétaires identifiables ni allocations pouvant être retracées.
- **Suivi :** rapports limités aux activités réalisées; absence de données de référence; rapports irréguliers ou non publiés; indicateurs ne pouvant être vérifiés de manière indépendante.
- **Inclusion :** approche universelle; ventilation insuffisante des données; absence de mesures répondant aux besoins des femmes et des filles confrontées à des formes d'exclusion multiples et intersectionnelles.
- **Mise en œuvre aux niveaux infranationaux :** écarts persistants entre les engagements nationaux et leur exécution aux niveaux provincial, régional ou local; recours systématique aux organisations de la société civile pour assurer des services que le plan désigne pourtant comme relevant de la responsabilité de l'État.

Remerciements

Cet article a été rédigé par Joy Watson, relu par Leah Goldmann et les membres de l'équipe EVAW d'ONU Femmes, mis en page par Léa Drougard et illustré par Sarah Imran. Nous tenons à remercier tout particulièrement les organisations de défense des droits des femmes qui ont participé à la série « Apprentissage et dialogue » du COFEM, dont les contributions ont nourri cet article, ainsi qu'ONU Femmes et l'Union européenne pour leur soutien financier à l'Initiative ACT

Pour citer ce document

Coalition of Feminists for Social Change (COFEM). Fiche thématique 2 : Suivi des financements des budgets nationaux dédiés à la lutte contre la violence faite aux femmes et aux filles, Redevabilité, du discours à la pratique : les obligations des États en matière de lutte contre la violence faite aux femmes et aux filles. Guide de poche (2026)

RÉFÉRENCES

[1] ONU Femmes. (2012). Handbook for National Action Plans on Violence Against Women (Manuel sur les plans d'action nationaux relatifs à la violence faite aux femmes); The Equality Institute et ONU Femmes. (2025). Together for Prevention: Handbook on Multisectoral National Action Plans to Prevent Violence against Women and Girls (Ensemble pour la prévention : Manuel sur les plans d'action nationaux multisectoriels pour prévenir la violence faite aux femmes et aux filles). Melbourne : The Equality Institute.

[2] Organisation mondiale de la Santé (OMS). (2025). RESPECT Women: Preventing Violence against Women (RESPECT Femmes : Prévenir la violence à l'égard des femmes) (2e éd.).

[3] Bibliothèque du Congrès 2016, République du Pérou: Plan national de lutte contre la violence basée sur le genre 2016-2021

[4] Les organisations de défense des droits des femmes peuvent également solliciter les bureaux nationaux d'ONU Femmes afin d'obtenir un appui technique et de renforcer leurs efforts de plaidoyer concernant la mise en œuvre des plans d'action nationaux. Dans de nombreux contextes, ONU Femmes accompagne directement les gouvernements dans le renforcement des mécanismes de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la coordination interministérielle, la budgétisation sensible au genre, les systèmes de suivi et d'évaluation ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre des plans.

[5] República Oriental del Uruguay 2017, Ley 19.580: Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres basada en Género.

[6] Roberts A, 2024

Principales références et concepts clés

Ellsberg, M., Arango, D.J., Morton, M., Gennari, F., Kiplesund, S., Contreras, M. & Watts, C. 2015, 'Prevention of violence against women and girls: what does the evidence say?', The Lancet, vol. 385, no. 9977, pp. 1555–1566.

Htun, M. & Weldon, S.L. 2012, 'The civic origins of progressive policy change: combating violence against women in global perspective, 1975–2005', American Political Science Review, vol. 106, no. 3, pp. 548–569.

True, J. 2012, The Political Economy of Violence against Women, Oxford University Press, New York.

UN Women 2012, Handbook for National Action Plans on Violence Against Women, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, New York.

UN Women 2025 Beijing +30: From Words to Action – National Action Plans to end Violence Against Women and Girls

WHO 2019, RESPECT Women: Preventing Violence against Women, World Health Organization, Geneva.

WHO 2025, RESPECT Women: Preventing Violence against Women, 2nd edition, World Health Organization, Geneva.

Equality Institute & UN Women 2025, Together for Prevention: Handbook on Multisectoral National Action Plans to Prevent Violence against Women and Girls, Equality Institute, Melbourne.

Manjoo, R. 2013, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, A/HRC/23/49, United Nations Human Rights Council, Geneva

Roberts, A.N. (2024) Implementing the National Strategic Plan on Gender-Based Violence and Femicide in South Africa: The challenges of policy implementation, University of Cape Town

Country plans and legal frameworks

EU/UN 2024, National Strategic Action Plan on Gender-Based and Sexual Violence, Republic of Trinidad and Tobago 2023–2027, European Union & United Nations, Port of Spain.

Library of Congress 2016, 'Peru: National Plan on Gender-Based Violence 2016–2021 approved', Global Legal Monitor, 1 September, Law Library of Congress, Washington, D.C.

República Oriental del Uruguay 2017, Ley 19.580: Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres basada en Género, Poder Legislativo, Montevideo.

Spotlight Initiative 2024, Develop a national EVAWG plan or policy, Spotlight Initiative guidance note, New York.

Civil-society monitoring example

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) 2023, Informe anual sobre feminicidio en México, OCNF, Mexico City.