

**Faire parler les chiffres — Possibilités d'utilisation
des indicateurs de l'égalité entre les sexes pour
l'exécution, l'évaluation et la promotion de l'analyse
comparative entre les sexes dans l'élaboration des
politiques gouvernementales**

Document de référence

de

Marika Morris, M.A.

Conseillère de la politique et de la recherche

Table des matières

	Page
Introduction	103
Définitions	105
Enjeux et questions	106
Facteur	106
Fournir de l'information	106
Fixer des objectifs et des priorités	106
Cerner les problèmes	106
Prévoir les répercussions	107
Élaborer des solutions	107
Intégrer les indicateurs au processus d'évaluation	107
Manque de familiarité	108
Priorités prédéfinies	109
Renseignements manquants	109
Résultats	109
Sensibilisation	114
Conclusion	117
Bibliographie	119

Introduction

Dans sa publication intitulée *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, le gouvernement du Canada s'engageait à « faire en sorte que toutes les mesures législatives et les politiques à venir comporteront, quand il y a lieu de le faire, une analyse visant à déterminer si elles peuvent avoir des répercussions différentes sur les femmes et les hommes » et à « mettre au point des indicateurs afin d'évaluer les progrès réalisés au niveau de l'égalité entre les sexes » (Condition féminine Canada 1995).

En 1997, les ministres fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine ont publié *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*. Le présent document se penche sur l'utilisation de ces indicateurs pour une analyse comparative entre les sexes dans l'élaboration des politiques gouvernementales.

Ces indicateurs n'ont pas surgi de nulle part. Ils procèdent de l'utilisation d'indicateurs sociaux, des critiques dont ont fait l'objet les statistiques et indicateurs du point de vue de la sexospécificité, des premiers travaux axés sur les indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes et sur l'analyse comparative entre les sexes dans le domaine du développement international, et du besoin d'outils permettant de tenir compte de la sexospécificité dans l'élaboration des politiques.

Si l'on s'efforce d'« humaniser » les indicateurs économiques, c'est en réaction au fait que le PIB et les taux d'intérêt brossent un tableau forcément incomplet des réalités que vit la population. En effet, alors que l'économie américaine a enregistré un taux de croissance de 3,1 p. 100 en 1993, les indicateurs sociaux ont reculé de 1,9 p. 100 au cours de la même année (Miringoff et al. 1996). De même, une remontée des indicateurs économiques traditionnels ne correspond pas nécessairement à une amélioration des perspectives offertes aux femmes.

L'élaboration d'indicateurs de l'égalité entre les sexes fait suite à des décennies d'insatisfaction à l'égard des mesures traditionnelles utilisées pour dépeindre la réalité quotidienne des femmes. Oakley et Oakley (1979) et d'autres auteures et auteurs ont critiqué le parti pris sexiste qui se manifeste dans les statistiques officielles, les domaines d'analyse

Si l'on s'efforce d'« humaniser » les indicateurs économiques, c'est en réaction au fait que le PIB et les taux d'intérêt brossent un tableau forcément incomplet des réalités que vit la population.

¹ Indicateurs sociaux caractérisés par le nombre croissant d'enfants pauvres, les taux de mauvais traitement d'enfants et de suicides chez les adolescents, les crimes graves, l'accès aux soins de santé, l'accès au logement abordable et l'écart croissant entre les riches et les pauvres.

statistique, les principes d'organisation des statistiques, la collecte et le traitement des données, ainsi que la présentation des statistiques. Marilyn Waring (1988) a remis en question notre conception de la valeur économique en reprochant au Système de comptabilité nationale des Nations Unies de tenir compte de la dégradation environnementale, mais non du travail non rémunéré des femmes, comme mesure de la valeur et de la production.

Dans le domaine du développement international, il y a longtemps qu'on utilise des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) définit des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes, caractéristique essentielle de la gestion par résultats, pour mesurer l'efficacité de sa politique en matière d'intégration de la femme au développement et d'égalité entre les sexes dans tous ses programmes (ACDI 1996).

À partir de l'indice du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'indicateur sexospécifique du développement humain du PNUD compare, pour chacun des pays, l'espérance de vie, le niveau d'instruction et le revenu des hommes et des femmes. L'ONU utilise également les écarts entre les sexes en ce qui a trait au revenu, à l'accès aux professions libérales et aux emplois dans les domaines de la technique, de l'administration et de la gestion, et au pourcentage de sièges parlementaires détenus par les hommes et par les femmes pour calculer son indice de l'habilitation selon les sexes pour chaque pays (PNUD 1995). Young et al. (1994) ont mis au point 21 indicateurs de l'inégalité entre les sexes, inspirés des indicateurs et des statistiques des Nations Unies sur les femmes. À l'heure actuelle, le Secrétariat du Commonwealth prépare un manuel et un ensemble de ressources concernant un système de gestion des inégalités entre les sexes qui renfermeront des renseignements sur les indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes en vue de réduire ces inégalités au sein de la fonction publique (Commonwealth Secretariat 1997).

Le Canada a contribué au domaine des indicateurs qui tiennent compte des écarts entre les hommes et les femmes en définissant, en 1997, les *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*. Dans le présent document, nous abordons les trois principales applications potentielles de ces indicateurs :

- comme **facteur** : il s'agit d'utiliser les indicateurs pour éclairer l'analyse comparative entre les sexes;

- comme mesure des **résultats** : il s'agit d'utiliser les indicateurs pour mesurer l'efficacité de l'analyse comparative entre les sexes;
- comme moyen de **sensibilisation** : il s'agit d'utiliser les indicateurs pour sensibiliser les décideurs et le public au fossé qui existe entre les sexes afin de souligner la nécessité de l'analyse comparative entre les sexes.

Définitions

L'analyse comparative entre les sexes « tient compte des écarts socioéconomiques entre les hommes et les femmes, à chaque étape de l'élaboration des politiques, afin :

- qu'on évalue les éventuelles répercussions différentes des politiques, des programmes et des mesures législatives sur les femmes et les hommes, et
- que les politiques existantes et proposées produisent des résultats voulus et équitables pour les femmes et les hommes, les filles et les garçons. » (Morris 1997a) [Traduction]

« Un **indicateur** résume habituellement de nombreux éléments d'information en un seul chiffre, fournissant ainsi un indice des changements survenus pendant une période donnée. » (ACDI 1996)

Les **indicateurs sociaux** sont « des séries statistiques, et toute autre forme de données [...] qui nous permettent d'évaluer l'état présent et prévisible de nos valeurs et objectifs » (Bauer 1966). « Les indicateurs sociaux éclairent les tendances, les disparités relatives et les courbes d'inégalité. » (Vogel 1997) [Traduction] Le taux de chômage est considéré comme un indicateur social. Les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes sont des indicateurs sociaux, puisqu'ils mesurent l'évolution vers l'égalité entre les sexes pendant une période donnée et mettent en lumière les disparités et l'inégalité entre les hommes et les femmes.

Dans le présent document, nous entendons par **indicateurs de résultats** les indicateurs qui mesurent la réalisation d'objectifs politiques généraux, et par **indicateurs de retombées**, ceux qui mesurent les réalisations d'un programme spécifique.

Si les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes ne sont pas axés sur des projets et servent principalement à élaborer et à mesurer des

Les indicateurs économiques de l'égalité sont des indicateurs sociaux, puisqu'ils mesurent l'évolution vers l'égalité entre les sexes pendant une période donnée et mettent en lumière les disparités et l'inégalité entre les hommes et les femmes.

politiques plutôt générales et des politiques éventuelles, j'ai cependant constaté que les travaux de longue date relatifs aux indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes dans le domaine du développement international revêtaient une valeur et un intérêt particuliers, et je me suis inspirée de ces excellents travaux.

Enjeux et questions

Facteur

Les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes peuvent éclairer l'analyse comparative entre les sexes, c'est-à-dire qu'ils peuvent servir à l'établissement de politiques, de programmes et de mesures législatives tenant compte de leurs répercussions éventuelles sur les hommes et les femmes. Voici quelques questions à envisager :

- Comment les indicateurs de l'égalité entre les sexes peuvent-ils le mieux éclairer l'analyse comparative entre les sexes?

Fournir de l'information

Les indicateurs fournissent des données de base sur le travail rémunéré et non rémunéré, la charge de travail totale, les modalités de travail rémunéré et non rémunéré des Canadiennes et des Canadiens selon le type de ménage, le revenu total, le revenu après impôt, les gains totaux, l'obtention de diplômes universitaires, la participation à la formation, les heures de formation et le rendement professionnel des études. En outre, la plupart des données sont fournies par province et par territoire.

Fixer des objectifs et des priorités

On peut utiliser les indicateurs comme point de départ pour élaborer une politique, par exemple en choisissant un indice qui témoigne d'un degré élevé d'inégalité, puis axer la politique sur la réduction de cette inégalité.

Cerner les problèmes

Les indicateurs peuvent nous avertir d'une inégalité qui va grandissant mais qui, autrement, passerait inaperçue.

Les indicateurs font ressortir certains enjeux qui ne sont pas prioritaires pour les décideurs, comme le fait que la proportion des femmes qui obtiennent un diplôme dans les domaines à prédominance féminine augmente, ce qui laisse entendre que les hommes ne choisissent pas ces domaines. En ce sens, les indicateurs peuvent nous avertir d'une inégalité qui va grandissant mais qui, autrement, passerait inaperçue.

Prévoir les répercussions

Les indicateurs peuvent aussi servir de point de mire pour envisager le résultat d'une politique ou les retombées d'un programme. On peut se demander si une politique risque d'avoir des répercussions sur l'un des indices de l'égalité entre les sexes. L'inconvénient est le suivant : un programme qui n'est pas généralisé ou une politique axée sur un groupe cible donné peut n'avoir aucune incidence sur les indices à cause du nombre infime de personnes visées, même si la politique ou le programme peut jouer un rôle important dans la vie de centaines de femmes et de leurs familles.

Élaborer des solutions

Tenir compte de la charge de travail non rémunéré des femmes, par exemple, peut s'avérer utile pour élaborer, renforcer ou adopter en priorité des mesures comme un crédit d'impôt à un fournisseur de soins, les soins à domicile et les soins de relève.

Intégrer les indicateurs au processus d'évaluation

On peut intégrer les indicateurs économiques pertinents de l'égalité entre les sexes, à titre de mesure d'évaluation, aux politiques, programmes et mesures législatives envisagés par le gouvernement.

- Peut-on utiliser les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes comme un outil autonome? Sinon, quels autres outils et quelles ressources sont nécessaires pour procéder à l'analyse comparative entre les sexes?

À titre d'outil autonome, les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes témoignent de la réalité qui existe dans certains domaines d'étude, mais sans en donner la raison. L'utilisatrices ou l'utilisateur doit également posséder des connaissances de base de la sexospécificité et de la politique gouvernementale afin de comprendre et d'interpréter les indicateurs, qui n'ont rien d'une solution miracle.

Dans l'analyse comparative entre les sexes, les indicateurs s'utilisent avec d'autres données qualitatives et quantitatives afin de présenter un tableau complet de la situation économique des hommes et des femmes.

- Peut-on utiliser les indicateurs pour constituer des modèles de simulation, c'est-à-dire pour mettre à l'essai des politiques envisagées afin d'évaluer leurs répercussions sur les hommes et les femmes?

Il ne s'agit pas simplement de déterminer qui bénéficiera le plus d'une politique donnée, mais aussi de mesurer à l'avance le genre de répercussion que la politique en question pourrait avoir sur l'accession à l'égalité économique des Canadiens et des Canadiennes.

On utilise souvent des modèles de simulation économique dans l'élaboration des politiques, notamment dans le domaine fiscal et financier. On peut intégrer la sexospécificité à ces modèles, lorsque les données utilisées sont ventilées par sexe, pour déterminer si une politique est susceptible d'avantager ou de désavantager les hommes ou les femmes.

Par exemple, une analyse des répercussions de la loi sur l'assurance-emploi a révélé que la réorganisation du programme entraînerait, d'ici l'exercice 2001-2002, une diminution de 7 p. 100 des prestations d'assurance totales des femmes et de 10 p. 100 de celles des hommes (DRHC 1996). Ces données ne nous apprennent rien sur la situation relative des hommes et des femmes. En revanche, c'est ici que les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes peuvent s'avérer utiles. Pour chaque simulation, on peut également ajouter comme facteur l'incidence que la politique pourrait avoir sur les indicateurs pertinents (supposons, en l'occurrence, l'indicateur du revenu total). Autre exemple : une augmentation de la prestation fiscale pour enfants aurait-elle des conséquences sur la disparité entre le revenu après impôt des hommes et celui des femmes? Il ne s'agit pas simplement de déterminer qui bénéficiera le plus d'une politique donnée, mais aussi de mesurer à l'avance le genre de répercussions que la politique en question pourrait avoir sur l'accession à l'égalité économique des Canadiens et des Canadiennes.

- Quelles sont les lacunes des indicateurs en ce qui concerne leur utilisation dans l'analyse comparative entre les sexes?

Manque de familiarité

Certains indicateurs nous sont familiers, notamment le PIB et le taux de chômage. L'ajout d'un nouvel ensemble d'indicateurs, surtout s'ils sont complexes, risque d'entraîner au départ une certaine confusion quant à leur sens et à leur utilisation. Prenons, par exemple, le rapport femmes-hommes dans les professions à prédominance féminine (ministres fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine 1997, p. 38). L'indicateur révèle que dans les professions à prédominance féminine, la proportion des femmes par rapport aux hommes a augmenté; mais faut-il en déduire que moins d'hommes choisissent ces professions ou que davantage de femmes embrassent ces domaines? Les femmes qui choisissent ces domaines ont-elles songé à une profession à prédominance masculine ou « neutre » pour une profession à prédominance féminine, ou s'agit-il de femmes qui, auparavant, n'auraient jamais envisagé une

profession libérale mais seraient plutôt restées commis, secrétaires ou ménagères? Par conséquent, l'augmentation du pourcentage des femmes dans ces domaines est-elle un signe positif ou négatif? Enfin, comment pouvons-nous utiliser ces renseignements?

Selon une règle essentielle, « les indicateurs doivent être faciles à utiliser et à comprendre » (ACDI 1996). Dans le cas contraire, il peut s'avérer ardu de les expliquer.

Priorités prédéfinies

Si l'on utilise les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes comme point de départ, et non comme un facteur parmi tant d'autres, on risque de faire en sorte que les politiques aient une incidence sur les indicateurs. L'inconvénient est que les indicateurs peuvent présenter des lacunes et que leurs objectifs structurels risquent de ne pas correspondre à ce que veulent les hommes et les femmes, ni à leurs besoins.

Renseignements manquants

La plupart de ces indices peuvent servir de point de départ, mais il faut leur ajouter d'autres renseignements afin d'obtenir un tableau complet. L'indice de participation à la formation, par exemple, ne rend pas compte du besoin ni du contexte. D'autres renseignements sont également nécessaires, comme la qualité ou le genre de formation. Pour les fins de l'indice, un cours d'informatique de deux heures axé sur les éléments de base du logiciel Microsoft Word peut recevoir la même valeur qu'un congé d'études payé d'un an pour l'obtention d'un MBA. Même l'indice des heures de formation, qui compare le nombre d'heures consacrées à la formation par les femmes et par les hommes, ne tient pas compte de la qualité ou du genre de formation, ni du groupe qui a le plus besoin de formation, aspect sur lequel nous reviendrons plus loin. Cela ne signifie pas que les indices ne sont pas précieux, mais que pour approfondir la question de la formation, on a besoin de renseignements supplémentaires.

Résultats

Les gouvernements ont de plus en plus recours à des indicateurs pour mesurer leur rendement. Il ne s'agit pas nécessairement d'indicateurs liés à un programme donné, comme le nombre de participants à un programme de formation qui ont ensuite obtenu un emploi. On commence par fixer des objectifs dans des domaines comme la grossesse chez les adolescentes, le chômage, les niveaux de pollution de l'air ou de l'eau, puis on structure une politique de façon à influencer sur ces indicateurs dans le sens désiré.

La ville de Jacksonville en Floride a défini des indicateurs exhaustifs concernant l'instruction, l'économie, la sécurité publique, l'environnement, la santé, le milieu social, le gouvernement et la politique, la culture et les loisirs, ainsi que la mobilité. Au sein de neuf groupes de travail, soit un par ensemble d'indicateurs, 140 personnes utilisent un système d'étoiles dorées et de drapeaux rouges pour marquer les améliorations et les tendances dangereuses (Andrews 1996).

Cette démarche a mené à la prise de mesures dans les domaines où les indicateurs n'atteignent pas leur objectif. Par exemple, un indicateur trop élevé de pollution de la rivière locale a incité la municipalité à nettoyer la rivière, à créer un comité de la qualité de l'eau et à installer une ligne téléphonique spéciale pour signaler la contamination. Un autre indicateur a sensibilisé le public au taux excessif d'abandons scolaires, d'où l'établissement d'un nouveau programme auquel on a attribué l'amélioration du taux de rétention dans certaines écoles (Andrews 1996). Au fond, on considère qu'un indicateur insatisfaisant témoigne de la négligence de l'administration et de la collectivité, et l'on prend des mesures pour améliorer la politique et les programmes à l'égard du domaine visé.

Divers paliers de gouvernement au Canada publient de nombreux indicateurs sociaux, mais sans nécessairement les accompagner d'objectifs ni de plans précis pour améliorer ces indicateurs.

D'autres territoires utilisent des indicateurs de façon semblable : mentionnons l'Oregon, le Minnesota, le projet Sustainable Seattle et Upper Valley 2001, dans la vallée du Connecticut supérieur. Au Canada, le gouvernement de l'Alberta publie des rapports de rendement annuels qui répondent à des objectifs généraux, comme celui d'enregistrer le plus faible pourcentage provincial de personnes déclarant un état de santé moyen ou médiocre (Alberta 1997). Divers paliers de gouvernement au Canada publient de nombreux indicateurs sociaux, mais sans nécessairement les accompagner d'objectifs ni de plans précis pour améliorer ces indicateurs.

- Peut-on utiliser les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes comme mesure de responsabilité dans l'analyse comparative entre les sexes effectuée par un gouvernement, ou existe-t-il des variables autres que les programmes gouvernementaux qui pourraient influencer sur la hausse ou la baisse des indicateurs?

Les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes diffèrent selon leur nature : ils concernent aussi bien des aspects généraux, comme le travail non rémunéré, que des aspects plus spécifiques, comme les heures de formation. Dans ce dernier cas, ils peuvent englober à la fois des politiques et programmes gouvernementaux et des démarches du secteur privé. L'État peut inciter le secteur privé à proposer davantage de

formation et à offrir des ressources et des primes d'encouragement, ou même l'obliger à offrir une certaine formation. Dans le cas du travail non rémunéré, certains facteurs échappent nettement à l'autorité du gouvernement. Celui-ci peut sensibiliser le public à la responsabilité des hommes à l'égard du travail non rémunéré et peut adopter des politiques à cette fin (en encourageant les hommes à prendre des congés parentaux, en présentant les hommes et les femmes dans des rôles non stéréotypés dans les programmes d'enseignement, etc.), mais il ne peut, finalement, obliger les hommes à faire davantage de travail non rémunéré. L'idéologie, les stéréotypes et l'éducation jouent un rôle déterminant dont le gouvernement peut réduire petit à petit la portée, mais qui risque de se perpétuer pendant plusieurs générations.

Certains facteurs peuvent influencer sur les trois indices du travail : les cycles d'expansion et de récession au cours desquels les emplois sont plus nombreux ou plus rares, l'effondrement ou la remontée des secteurs d'activité à prédominance masculine ou féminine, la tendance à dispenser des soins à domicile aux personnes âgées, aux malades ou aux invalides à charge, l'accès à des services de garde d'enfants à prix abordable, le coût de la vie qui peut obliger certaines personnes (femmes et hommes) à occuper plus d'un emploi pour joindre les deux bouts, l'offre de programmes postsecondaires et d'installations récréatives pour les enfants, etc. Certains de ces aspects relèvent des politiques et des programmes de différents paliers de gouvernement; d'autres sont liés à l'économie mondiale, échappant ainsi à la volonté d'un gouvernement donné. Si l'indice de la charge de travail totale s'accroît, on ne peut attribuer avec certitude ce changement aux politiques ou aux programmes d'un gouvernement donné (ni à leur absence), mais on peut raisonnablement spéculer sur les causes de ce changement. On ne peut affirmer, par exemple, que si l'indice de la charge de travail totale s'est accru, c'est que le gouvernement n'a pas procédé à l'analyse comparative entre les sexes. Toutefois, on peut considérer ces facteurs comme des indicateurs de progrès et de responsabilité des gouvernements et de l'ensemble de la société en matière d'égalité entre les sexes et comme un point de départ pour envisager les mesures à prendre afin de réduire l'inégalité entre les sexes.

- Quels genres de politiques se prêteraient le mieux à l'évaluation selon les indicateurs de l'égalité entre les sexes?

Nous devons nous demander quelles politiques fédérales, provinciales ou territoriales pourraient combler le fossé entre les sexes dans les domaines visés par les indicateurs. La liste ci-dessous n'est pas exhaustive, mais fournit quelques exemples :

Faire parler les chiffres — Possibilités d'utilisation des indicateurs de l'égalité entre les sexes pour l'exécution, l'évaluation et la promotion de l'analyse comparative entre les sexes dans l'élaboration des politiques gouvernementales

Toutefois, on peut considérer ces facteurs comme des indicateurs de progrès et de responsabilité des gouvernements et de l'ensemble de la société en matière d'égalité entre les sexes et comme un point de départ pour envisager les mesures à prendre afin de réduire l'inégalité entre les sexes.

- L'indice du revenu total peut subir l'incidence des politiques relatives aux prestations familiales, des mesures de mise en application de pensions alimentaires pour enfants et des droits à pension et politiques en matière de retraite.
- L'indice du revenu total après impôt peut subir l'incidence des mesures fiscales.
- L'indice des gains totaux peut subir l'incidence de mesures relatives à l'égalité salariale ou à la promotion sociale et d'autres mesures axées sur l'égalité en milieu de travail.
- L'indice de la charge de travail totale et les indices du travail rémunéré et non rémunéré peuvent subir l'incidence des programmes de soins à domicile, des régimes de retraite anticipée, des services de garde d'enfants, des compressions subies par les services sociaux et de santé et, à plus long terme, de la sensibilisation à l'égalité entre les sexes dans les écoles. Bakker (1994) soutiendrait que la restructuration économique et la politique monétaire ont une incidence sur la répartition du travail entre les sexes.
- L'indice d'obtention de diplômes universitaires, qui témoigne du nombre de diplômes décernés aux hommes et aux femmes dans les professions à prédominance féminine, « neutres » et à prédominance masculine, peut subir l'incidence des programmes de bourses d'études visant à inciter les femmes ou les hommes à choisir des domaines d'études dominés par l'autre sexe, ainsi que des démarches entreprises par les écoles primaires et secondaires pour combattre les stéréotypes professionnels.
- L'indice de participation à la formation et l'indice des heures de formation peuvent subir l'incidence des objectifs des programmes de formation gouvernementaux ou des programmes visant à inciter l'entreprise à offrir de la formation dans une proportion égale aux hommes et aux femmes.
- L'indice du rendement professionnel des études peut subir l'incidence des programmes d'encadrement et de recrutement dans les professions prestigieuses.

Beaucoup d'autres démarches et d'autres facteurs peuvent avoir des répercussions indirectes sur divers indices, dont l'image des femmes et des hommes dans les médias.

- Faut-il se fixer comme objectif l'indice parfait « 1,0 »?

La structure de l'indice — « 1,0 » étant la mesure d'une parfaite égalité entre les hommes et les femmes — suppose un jugement de valeur selon lequel 1,0 est l'objectif. Chose certaine, l'inégalité économique a des conséquences personnelles pour les femmes et les enfants et des répercussions sur l'affectation des deniers publics.

Mais 1,0 devrait-il être l'objectif de tous les indices? Par exemple, est-ce l'objectif de chacun des deux indices de la formation que les femmes et les hommes reçoivent un nombre égal d'heures de formation? Et si les femmes ont besoin de plus de formation? Lorsque l'indice est supérieur à 1,0, faut-il s'en inquiéter? Et si les hommes ont besoin de plus de formation? Les professions à prédominance masculine (opérateur de chariot élévateur, ingénieur, analyste informatique, etc.) nécessitent-elles plus de formation? Des études sur l'enseignement ont révélé des écarts dans les capacités d'apprentissage des garçons et des filles. Il se peut que les hommes apprennent plus lentement que les femmes, ou que les femmes aient besoin de plus de formation que les hommes pour accéder à des professions prestigieuses. L'objectif n'est pas nécessairement que les hommes et les femmes reçoivent le même nombre d'heures de formation, mais que les hommes et les femmes reçoivent la formation dont ils ont besoin.

Si l'on suppose que 1,0 est l'objectif, on suppose en même temps que la situation des femmes doit être identique à celle des hommes, ce qui exclut des façons créatives d'envisager la question et d'élaborer des solutions. Par exemple, certains organismes de ménagères peuvent souhaiter l'indice du revenu total de 1,0, témoignant d'une parfaite égalité économique entre les femmes et les hommes; cependant, comme les indices du travail rémunéré et non rémunéré demeurent les mêmes, il ressort que les hommes font plus de travail rémunéré et les femmes, plus de travail non rémunéré. Ces organismes pourraient préconiser de compenser l'écart dans le revenu au moyen de mesures stratégiques comme le fractionnement du revenu et de l'actif et d'autres mesures de redistribution du revenu.

Un aspect connexe consiste à déterminer si les femmes veulent faire moins de travail non rémunéré et si les hommes veulent en faire plus. Peut-être répondrait-on par l'affirmative. Ou peut-être les femmes veulent-elles être payées ou valorisées pour ce travail non rémunéré, ou encore recevoir en contrepartie des prestations de retraite, des avantages fiscaux ou des prestations matrimoniales? Ce sont là des questions auxquelles les indicateurs ne peuvent répondre et qui ont des répercussions sur les options stratégiques et sur l'acceptation de ces options par les Canadiens et les Canadiennes. La réponse consiste peut-être en une combinaison des

Le problème est que si l'on suppose que 1,0 est l'objectif, on suppose en même temps que la situation des femmes doit être identique à celle des hommes, ce qui exclut des façons créatives d'envisager la question et d'élaborer des solutions.

hypothèses énoncées ci-dessus : ainsi, certaines femmes voudraient accéder à la sécurité et à l'indépendance financières par des voies non nécessairement identiques à celles des hommes, d'où la nécessité de solutions stratégiques créatives, alors que d'autres ne demanderaient qu'à troquer leur aspirateur contre un salaire plus élevé et de véritables perspectives d'emploi.

- Peut-on utiliser les indicateurs pour établir une comparaison entre les provinces ou territoires, ou fait-il prendre d'autres facteurs en compte?

Des facteurs économiques peuvent avoir une incidence sur une ou plusieurs provinces (ou territoires), mais non sur d'autres. Toutefois, un facteur comme la formation peut subir l'incidence de programmes gouvernementaux et attirer l'attention d'autres provinces ou territoires sur une réussite qui, autrement, passerait inaperçue. Pour pouvoir affirmer que les chiffres concernant la formation subissent l'incidence de certains programmes, il faudrait disposer d'indicateurs des retombées de ces programmes susceptibles d'en confirmer le succès. De même, des chiffres témoignant de fortes inégalités peuvent attirer l'attention des administrations publiques en cause sur certains problèmes.

Sensibilisation

« *Le Human Development Report, 1995* du PNUD [...] souligne la nécessité d'attirer l'attention des décideurs sur les indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes, une première démarche qui pourrait les inciter à modifier les politiques teintées de préjugés sexuels. Dans ce cas-ci, les indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes ne sont pas des fins en soi, mais un outil politique qui peut être utilisé pour contester le statu quo. » (ACDI 1996)

- Comment peut-on utiliser les indicateurs pour sensibiliser les décideurs et le public à la problématique homme-femme et à la nécessité d'une analyse comparative entre les sexes?

Ensemble, les indices du revenu révèlent que les femmes comptent sur les paiements de transfert et sur les mesures fiscales pour accéder, un tant soit peu, à l'égalité économique (ministres fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine 1997, p. 18). Ils peuvent de ce fait constituer un outil important pour qui s'intéresse à l'égalité entre les sexes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, par exemple pour justifier le maintien et l'amélioration de ces transferts et de mesures fiscales progressives. Il s'agit de faire connaître les indicateurs et de tenir des

« Le *Human Development Report, 1995* du PNUD [...] souligne la nécessité d'attirer l'attention des décideurs sur les indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes, une première démarche qui pourrait les inciter à modifier les politiques teintées de préjugés sexuels. Dans ce cas-ci, les indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes ne sont pas des fins en soi, mais un outil politique qui peut être utilisé pour contester le statu quo. »

séances d'information spéciales à l'intention des décisionnaires et des organismes non gouvernementaux pour expliquer les indicateurs et la façon de les utiliser.

Les indicateurs ont déjà fait parler d'eux, par exemple dans un récent article du *Globe and Mail* selon lequel, lorsque toutes les femmes et tous les hommes en âge de travailler sont pris en compte, les femmes gagnent 0.52 \$ contre un dollar pour les hommes, au lieu du chiffre traditionnel de 0.73 \$ avancé lorsqu'on compare les femmes et les hommes dans un travail à temps plein à l'année (Matas 1998). L'article fait état de la controverse entourant l'évaluation du travail non rémunéré et de la réalité quotidienne des femmes, et cite un dirigeant convaincu que les femmes pourraient accéder à l'égalité économique en une seule génération si elles cessaient d'avoir des enfants et adoptaient les mêmes modalités de travail que les hommes, mais que cette égalité ne durerait que le temps d'une génération et qu'ensuite, la population s'éteindrait. Les indicateurs continueront sans doute à susciter la réflexion et la discussion au sujet de l'inégalité entre les sexes au chapitre des modalités de travail.

Toutefois, Janine Brodie soutient qu'on se trompe en croyant que le simple fait de souligner la sexospécificité des concepts de l'économie et de la politique économique aboutira à l'élaboration d'une politique tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes (Bakker 1994). Idéalement, les indicateurs devraient s'accompagner d'une analyse comparative entre les sexes aux fins de l'élaboration de politiques gouvernementales, ainsi que de mesures stratégiques.

- Est-il aussi important de sensibiliser le public que de sensibiliser les décisionnaires?

« Le seul indicateur social que le grand public semble connaître est le taux de chômage » (Vogel 1997). [Traduction] Vogel soutient que dans une démocratie représentative, il est important que le public ait accès à l'information fournie par les indicateurs. Miringoff et al. (1996) abondent dans le même sens :

« Si les exportations sont fortes, les dividendes élevés, les taux d'intérêt faibles, l'inflation stable, le PIB et le marché des valeurs mobilières en hausse, nous supposons habituellement que notre pays est sur la bonne voie [...] Les données sociales [...] sont rarement présentées et évaluées comme un ensemble unifié de statistiques témoignant d'une amélioration ou d'un déclin important. Ces renseignements sont particulièrement

nécessaires pendant [...] une année d'élection, lorsque les électeurs ont besoin de critères rationnels pour juger de la situation du pays et de l'orientation qu'il doit prendre. »

[Traduction]

Le soutien du public peut s'avérer nécessaire pour motiver certains décisionnaires et les amener à accorder plus d'importance à la question de l'égalité entre les sexes et de l'analyse comparative entre les sexes aux fins de la politique gouvernementale.

Nous savons que 72 p. 100 des Canadiens trouvent l'égalité entre les sexes très importante, alors que seulement 5 p. 100 n'y accordent aucune importance (Sullivan et Chalmers 1995). Le soutien du public peut s'avérer nécessaire pour motiver certains décisionnaires et les amener à accorder plus d'importance à la question de l'égalité entre les sexes et de l'analyse comparative entre les sexes aux fins de la politique gouvernementale.

- Est-il possible qu'on résiste à l'utilisation des indicateurs de l'égalité entre les sexes comme mesure de l'égalité dans l'analyse comparative entre les sexes?

Les causes possibles de résistance sont les suivantes :

- *Scepticisme.* Qu'arriverait-il si le public ou les décisionnaires canadiens ne reconnaissaient pas la mesure de 1,0 comme indicateur de la réussite et de l'égalité entre les sexes ou s'ils critiquaient les indicateurs? Au sujet des indicateurs de progrès social, Ross (1996a) écrit :

« Trop souvent, la seule réaction du public à la publication de statistiques sociales consiste à prétendre qu'il ne s'agit pas de mesures fiables. On débite les critiques : les données sont médiocres, les responsables de la collecte sont partiels, les concepts sont inadéquats [...] Chose certaine, aucun décideur ne commence à actionner les leviers du pouvoir lorsqu'on publie ces statistiques. »

[Traduction]

Le défi consiste à convaincre le public et les principaux décisionnaires que les indicateurs de l'égalité entre les sexes sont aussi importants que les taux d'intérêt lorsqu'il s'agit de mesurer la prospérité du pays.

- *Incapacité de comprendre les indicateurs ou leur utilisation.* Si les décisionnaires et les organismes non gouvernementaux trouvent les indicateurs déroutants, ils risquent de ne pas les utiliser. Il faudrait donc déployer certains efforts pour expliquer et vulgariser les indicateurs.

Le défi consiste à convaincre le public et les principaux décisionnaires que les indicateurs de l'égalité entre les sexes sont aussi importants que les taux d'intérêt lorsqu'il s'agit de mesurer la prospérité du pays.

- *Pertinence des indicateurs dans le travail des analystes des politiques gouvernementales et dans la vie des Canadiens.* La plupart des indicateurs fournissent une « vue d'ensemble » que les analystes des politiques gouvernementales, obnubilés par un aspect précis d'une loi, d'un programme ou d'une politique, peuvent considérer comme non pertinente à leur travail. La tendance favorisant, aux États-Unis, l'élaboration d'indicateurs sociaux fondés sur la collectivité, avec l'entière participation du public au choix et à l'établissement de l'ordre prioritaire des indicateurs, peut susciter l'intérêt soutenu du public pour les indicateurs et pour leur évolution.
- *Désaccord quant au cheminement vers l'égalité.* Même si l'on reconnaît l'indice de développement humain comme mesure de l'égalité, que l'on comprend les indicateurs et qu'on les juge pertinents, des divergences d'opinion peuvent survenir quant à la façon de procéder. La prise de conscience d'un problème n'aboutit pas toujours à un seul type de solution. Par exemple, le gouvernement de l'Oregon a réagi à l'indice élevé de pauvreté de l'État en établissant un programme de travail obligatoire (Oregon Progress Board 1994); cette réaction diffère de celle que préconiseraient la plupart des organismes de lutte contre la pauvreté. En outre, les programmes actuels de promotion de l'égalité risquent d'être perçus comme une simple réaction aux critiques concernant le fossé entre les sexes, et non comme un réexamen de la politique.
- Comment faut-il « vendre » les indicateurs de l'égalité entre les sexes pour mieux en promouvoir l'utilisation?

On peut commencer par s'inspirer d'indicateurs reconnus, comme l'indice du développement humain de l'ONU, le taux de chômage ou le taux d'inflation. Certains de ces indices et statistiques sont calculés à partir de données complexes, mais ils sont habituellement présentés sous une forme simple, à un seul chiffre, qui a immédiatement un sens pour l'utilisateur. De même, on peut présenter les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes en proclamant qu'ils « comblent (ou creusent) le fossé entre les sexes ». Plus les indicateurs gagneront en notoriété et en crédibilité, plus les décideurs et les analystes des politiques en tiendront compte et iront au-delà des rapports superficiels pour les examiner en détail.

Conclusion

« [...] les indicateurs ne changent rien à une politique [...] et l'objectif, c'est le changement. « Un indicateur n'est qu'un signal. Une fois le signal reçu, il faut l'approfondir pour en

découvrir le vrai sens » [...] C'est uniquement en adoptant un plan d'action et en prenant des mesures concrètes qu'on peut faire évoluer l'indicateur. » (Marian Chambers, ancienne directrice administrative du conseil municipal de Jacksonville (Floride), citée par Andrews 1996.) [Traduction]

- Élaborer un plan d'action visant à utiliser les indicateurs de l'égalité entre les sexes dans l'analyse comparative entre les sexes.

Il y a deux types de plan d'action à envisager. L'un est un macro-plan : il s'agit d'établir comment le gouvernement du Canada et d'autres gouvernements participants peuvent utiliser les indicateurs pour promouvoir l'analyse comparative entre les sexes. L'autre consiste à élaborer un micro-plan : comment, à titre individuel, on peut mieux utiliser les indicateurs dans l'exécution et la promotion de l'analyse comparative entre les sexes? Voici quelques idées à envisager, à rejeter, à adopter comme objectifs à atteindre, ou simplement à aborder pour stimuler la réflexion :

- *Accès.* Informer les groupes sociaux et tous les analystes des politiques des moyens d'accès à ces indicateurs. Offrir aux organismes non gouvernementaux des séances d'information sur le sens et l'utilisation des indicateurs. Fournir quelques sources d'information, par exemple un numéro de téléphone ou une adresse électronique pour les demandes de renseignements.
- *Mise en pratique.* Veiller à ce que la formation relative à l'analyse comparative entre les sexes au sein des ministères englobe les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes. Inviter les analystes des politiques à expliquer comment ces personnes ont utilisé ces indicateurs dans l'élaboration d'une politique. Mentionner les indicateurs dans les rapports annuels des ministères sur la mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes.
- *Publicité.* Publier les indicateurs chaque année, aux trois ans ou aux cinq ans, à grand renfort de publicité, par exemple de façon à coïncider avec la Journée internationale de la femme ou la Journée internationale des droits de la personne. Mener une campagne de publicité-médias.
- *Amélioration.* S'il y a lieu d'améliorer les indicateurs, veiller à mener une vaste consultation publique en invitant tous les Canadiens à réfléchir aux enjeux et à se prononcer sur leurs priorités. On peut formuler la question comme suit : « Les femmes et les hommes

seront égaux lorsque... » Si les objectifs des indicateurs sont fondés sur ces priorités, ils peuvent devenir un outil important non seulement pour éclairer l'analyse comparative entre les sexes, mais aussi pour mesurer le progrès du gouvernement et de la collectivité dans l'atteinte des objectifs en matière d'égalité entre les sexes, objectifs que les Canadiennes et Canadiens auront eux-mêmes définis. Une autre perspective à envisager pour améliorer les indicateurs consiste à demander, aux concepteurs de politiques gouvernementales qui ne les utilisent pas à l'heure actuelle, quels indicateurs leur seraient utiles dans leur travail.

Comme nous avons soulevé de nombreuses questions dans le présent document, nous avons jugé bon de conclure par la plus importante :

- Comment ferez-vous pour mieux utiliser les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes dans l'analyse comparative entre les sexes, et quels éléments, selon vous, devraient constituer un macro-plan d'action visant à utiliser ces indicateurs?

Bibliographie

Agence canadienne de développement international. (1996). *Guide des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes*. Ottawa : Agence canadienne de développement international.

Alberta. (1997). *Measuring up – Third annual report on the performance of the Government of Alberta – 1996-97 Results*. Edmonton : Gouvernement d'Alberta.
<http://www.treas.gov.ab.ca/comm/measup97/index.html>

Andrews, J. (1996). Going by the numbers: Using indicators to know where you've been – and where you're going. *Planning*, 62 (9), 14-23.

Bakker, I. (éd.) (1994.) *The strategic silence: Gender and economic policy*. Londres : Zed Books en collaboration avec l'Institut Nord-Sud.

Banque mondiale. (1995a). *Social indicators of development*. Washington, DC : Banque mondiale.
<http://www.ciesin.org/IC/wbank/sid-home.html>

Banque mondiale. (1995b). *Toward gender equality: The role of public policy*. Washington, DC : Banque mondiale.

Banque mondiale. (1994). *Enhancing women's participation in economic development*. Washington, DC : Banque mondiale.

Bauer, R. (réd.) (1966). *Social indicators*. Cambridge, MA : MIT Press.

British Columbia Ministry of Women's Equality. (1994). *The gender lens: Policy analyst version. Brouillon*. Victoria : Gouvernement de la Colombie-Britannique.

Calgary. (1998). *Social indicators and trends for Calgary, Alberta*. Calgary : City of Calgary Community and Social Development Department.

Conseil canadien de développement social. (1997). *La mesure un bien-être : compte rendu du colloque sur les indicateurs sociaux : rapport final*. Ottawa : Conseil canadien de développement social.
<http://www.ccsd.ca>

Commonwealth Secretariat. (1997). *Link in to gender and development*. Numéro 2, été 1997. Londres : Commonwealth Secretariat.

Condition féminine Canada. (1996). *Analyse comparative entre les sexes : Guide d'élaboration de politiques*. Ottawa : Condition féminine Canada.

Condition féminine Canada. (1995). *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*. Ottawa : Condition féminine Canada.

Conway, M.M., Ahern, D.W. et Steuemagel, G. (1995). *Women and public policy: A revolution in progress*. Washington, DC : CQ Press.

Développement des ressources humaines Canada. (1996). « Update of gender impact analysis to reflect amendments made to Bill C-12 (Employment Insurance) at report stage in the House of Commons. » June 1996. Révision de « Employment Insurance: Gender Impact Analysis. » Présenté au Chambre des Communes, le comité permanent de Développement des ressources humaines Canada, le 24 janvier 1996.

Edmonton Social Planning Council. (1997). *Edmonton LIFE report, local indicators for excellence*. Edmonton : Edmonton Social Planning Council.

Goldschmidt-Clermont, L. (1982). *Unpaid work in the household*. Genève : Bureau international du travail.

Greenberger, M. (1996). Should federal affirmative action policies be continued? *Congressional Digest*, 75 (6-7), 182-184.

Harvard Family Research Project. (1996). *Resource guide to results-based accountability efforts: Profiles of selected states*. Harvard University, Cambridge, MA.
<http://hugsel.harvard.edu/~hfrp/>

Innes, J.E. (1990). Disappointments and legacies of social indicators. *Journal of Public Policy*, 9, 429-432.

Johnston, D. (1985). The development of social statistics and indicators on the status of women. *Social Indicators Research*, 16, 233-61.

Kendrigan, M.L. (réd.) (1991). *Gender differences: Their impact on public policy*. New York : Greenwood Press.

Matas, R. (1998 mars 2). Women earning 52% of what men make, new study finds: Research methods criticised in some quarters for including unpaid work in calculations. *The Globe and Mail*, National edition, p. A6.

Ministres fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine. (1997). *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*. Ottawa : Condition féminine Canada.

Minnesota. (1994). *Minnesota milestones: 1993 progress report*.
<http://www.cyfc.umn.edu/Documents/D/A/DA1011.html>

Miringoff, M.-L., Miringoff, M. et Opdycke, S. (1996). The growing gap between standard economic indicators and the nation's social health. *Challenge*, 39 (4), 17-22.

Morris, M. (1997a). *Analyse comparative entre les sexes : Document de fond*. Ottawa : Développement des ressources humaines Canada.

Morris, M. (1997b). *Guide pour l'analyse comparative entre les sexes*. Ottawa : Développement des ressources humaines Canada.

Moser, C. (1993). *Gender, planning and development: Theory, practice and training*. Londres : Routledge.

Nelson, J. (1996). What is feminist economics all about? *Challenge*, 39 (1), 4-8.

New Zealand Ministry of Women's Affairs. (1996). *The full picture: Guidelines for gender analysis*. Wellington, NZ : Gouvernement de Nouvelle-Zélande.

Noll, H.-H. (1996). *Social indicators and social reporting: The international experience*. Communication présentée à Colloque sur la mesure du bien-être et les indicateurs sociaux organisé par le Conseil canadien de développement social et Développement des ressources humaines Canada, les 4 et 5 octobre 1996 à Toronto (Ontario).

Norway. (1995). *Mainstreaming gender equality in Norway: Introducing the gender perspective into Norwegian public administration*. Oslo : The Royal Ministry of Children and Family Affairs.

Oakley, A. et Oakley, R. (1979). Sexism in official statistics. Dans J. Irvine, I. Miles et J. Evans (réds.) *Demystifying social statistics*. London : Pluto Press.

Oregon Progress Board. (1994). *Oregon benchmarks: Standards for measuring state-wide progress and institutional performance*. Salem, OR : Oregon Progress Board.
<http://www.econ.state.or.us/opb>

Programme des Nations Unies pour le développement. (1995). *Human development report, 1995*. New York : Oxford University Press.

Provincial Advisory Council on the Status of Women, Newfoundland and Labrador. (1995). *Women matter: Gender development and policy*. St. John's : Provincial Advisory Council on the Status of Women.

Ross, D. (1996a). Measuring Canada's progress: Beyond the GDP and CPI. *Perception*, 20 (3).

Ross, D. (1996b). Measuring social progress, starting with the well-being of Canada's children, youth and families. Discours donné à « Canada's Children... Canada's Future: A National Conference », le 25 novembre 1996, à Ottawa.

Shookner, M. (1997). *Quality of life in Ontario: Quality of life index*. Toronto : Ontario Social Development Council, Social Planning Council of Ontario.

Strauss, J. et Thomas, D. (1996). Measurement and mismeasurement of social indicators. *American Economic Review*, 86 (2), 30-34.

Sullivan, M. et Chalmers, C. (1995). *Public opinion review*. Ottawa : Les réseaux canadiens de recherche en politiques publiques inc.

Villani, P. et Roberto, K. (1997). Retirement decision-making: Gender issues and policy implications. *Journal of Women and Aging*, 9 (1-2), 151-163.

Vogel, J. (1997). The future direction of social indicator research. *Social Indicators Research*, 42, 103-116.

Waring, M. (1988). *If women counted: A new feminist economics*. New York : Harper & Row.

Weldon, S.L. (1997). Women and public policy: A revolution in progress (book review). *Women and Politics*, 18 (2), 108-111.

Young, G., Fort, L. et Danner, M. (1994). Moving from the status of women to gender inequality: Conceptualization, social indicators and an empirical application. *International Sociology*, 9 (1), 55-85.