

# **Utiliser les indicateurs de l'égalité entre les sexes : les étapes vers des « pratiques exemplaires »**

Document de référence

de

Margaret K. Dechman et Brigitte Neumann  
Conseil consultatif sur la condition féminine de  
la Nouvelle-Écosse

## Table des matières

	Page
Pratiques exemplaires	166
Engager les protagonistes dans la création des concepts	167
Bâtir le consensus	168
Définir les concepts	170
Intégrer les indicateurs à un cadre analytique	172
Communiquer et progresser	175
Utiliser les indicateurs	178
Bibliographie	179

Les indicateurs sociaux ont plusieurs objectifs différents, tous aussi valides. On peut utiliser les indicateurs dans le but de surveiller à long terme, les tendances sociales, d'identifier les problèmes, de déterminer la responsabilité du gouvernement, de mesurer les effets de programmes sociaux spécifiques, de soutenir le plaidoyer de la part du public, de fournir une mesure du bien-être social, etc. (Conseil canadien sur le développement social 1996, Bunch 1995.) Bien que cela dépasse l'étendue de cet article de discuter des relations selon diverses approches, elles sont toutes utiles et elles peuvent se supporter mutuellement.

Cet article se concentre particulièrement sur la construction des indicateurs de l'égalité entre les sexes. Il se concentre sur la mesure des résultats de la performance du gouvernement. Nous avons choisi cette application particulière parce qu'elle n'est pas beaucoup discutée dans la documentation et qu'elle offre un potentiel réel pour la promotion de l'analyse comparative entre les sexes dans l'environnement actuel de la restructuration des gouvernements, restructuration qui se produit à travers le Canada et partout dans le monde.

Les demandes de restrictions financières et de responsabilité sociale obligent les gouvernements à reconsidérer leurs méthodes d'opération. Initialement, ces demandes se sont basées sur les expériences des initiatives dans le secteur privé. Cependant, elles s'appuient de plus en plus sur les expériences dans le secteur public (Schick 1996, O'Hara 1997, p. 13-15). Ces changements dans les opérations du gouvernement ont amené ce dernier à prêter attention aux résultats qui sont quantifiables. La plupart des organisations gouvernementales incorporent maintenant les « planifications d'affaires », les nouvelles méthodes de travail, l'établissement des bases, les « meilleures pratiques » et les résultats quantifiables dans leurs opérations totales.

Le changement fructueux au gouvernement dépend du progrès simultané de deux considérations interreliées : « faire la bonne chose » et « faire les choses correctement »; en d'autres mots, effectuer le lien entre les moyens et les buts. « Faire les choses correctement » est rattaché à la mesure de la performance et de la possibilité de maintenir les politiques fiscales. « Faire la bonne chose » est reliée à la responsabilité sociale, aux résultats et aux indicateurs. Dans le secteur public, aussi bien que dans le secteur privé, le nouvel accent mis sur le service et sur les résultats entraîne un mouvement des supports au delà des structures monolithiques, et bureaucratiques, et vers des formes d'organisation plus flexibles et plus réceptives. Idéalement, les gouvernements travailleront de manière productive et efficace pour satisfaire les besoins de leurs citoyens, dans un contexte de démocratisation et de participation des citoyens.

## **L'analyse comparative entre les sexes et les indicateurs de l'égalité entre les sexes sont les éléments clés du soutien apporté à la promotion de l'égalité des femmes.**

Cette communication laisse entendre que l'analyse comparative entre les sexes, en général, et les indicateurs d'égalité entre les sexes, en particulier, constituent des éléments importants en soutenant l'avancement de l'égalité des femmes dans le contexte actuel d'action gouvernementale. De plus, le contexte actuel fournit de nouvelles occasions pour s'assurer que la voix des femmes est entendue dans le développement et la mise en application de la législation, des politiques et des programmes.

Cet article se fonde sur une revue de la documentation pertinente, et, plus important, sur les entrevues avec des fonctionnaires de la condition féminine à travers le Canada. Les entrevues ont été conçues pour recueillir les expériences, les opinions et les suggestions de nos collègues, concernant l'emploi efficace des indicateurs de l'égalité entre les sexes. Nous leur sommes reconnaissants pour leur perspicacité. Les auteurs sont cependant uniquement responsables des arguments qui ont produit le contexte et de toute erreur rattachée à ces arguments.

L'article continue avec une considération des « pratiques exemplaires ». Qu'est-ce que les « pratiques exemplaires » signifient dans le contexte du secteur public? Nous poursuivons avec une prise en considération de six étapes qui définissent un procédé qui, selon nous, forme les éléments des « pratiques exemplaires » dans le développement et l'emploi des indicateurs de l'égalité entre les sexes. Ces six étapes sont les suivantes :

- Engager les protagonistes dans la création des concepts
- Bâtir le consensus
- Définir les concepts
- Intégrer les indicateurs dans un cadre analytique
- Communiquer et progresser
- Utiliser les indicateurs.

### **Pratiques exemplaires**

Les « pratiques exemplaires » sont les procédés qui sont les plus efficaces pour atteindre les buts souhaitables. Beaucoup de discussions des « pratiques exemplaires » résultent du monde des affaires qui a comme objectifs l'identification et la monopolisation des nouveaux marchés, la distribution des services de manière plus efficace, l'obtention d'un avantage compétitif, et, en dernière analyse, l'accroissement de la rentabilité.

Mintzberg (1996, p. 77) a fait remarquer que le rapport entre le gouvernement et le citoyen est fondamentalement différent de celui entre l'entreprise et le client. Pour la plupart, nous reconnaissons notre relation avec le monde des affaires comme orientée vers des transactions et définie par des contrats. Notre rapport avec le gouvernement, cependant, est généralement orienté beaucoup plus vers des espérances que le gouvernement travaille dans nos meilleurs intérêts, c'est-à-dire pour le plus grand bien du public.

Tandis que beaucoup de transactions du gouvernement sont orientées vers des transactions, telles que l'achat du permis de conduire ou le règlement des impôts, notre rôle premier est celui de citoyen, non pas celui de client (Mintzberg 1996, p. 77). On s'attend à ce que le gouvernement fournisse l'infrastructure pour le type de société que nous voulons en tant que citoyens. Nous avons toutes les raisons d'espérer que le gouvernement travaille dans notre intérêt premier. Ce rapport entre le citoyen et le gouvernement crée une différence fondamentale entre les « pratiques exemplaires » d'un gouvernement et celles d'une entreprise. Tandis que les entreprises sont libres d'identifier et d'utiliser les créneaux de marché de toutes sortes, qui sont les plus rentables pour l'entreprise et pour ses actionnaires, les gouvernements doivent identifier la grande diversité des citoyens, la comprendre et s'adapter à elle, en équilibrant des intérêts qui rivalisent parfois entre eux, dans la poursuite des meilleurs aboutissements possible.

Par conséquent, les « pratiques exemplaires » du gouvernement et du développement d'indicateurs, doivent tenir compte de beaucoup plus que les exigences techniques et que de simples limites. Les sections suivantes traitent de certaines questions qui doivent être considérées à chaque étape du développement et de l'emploi des indicateurs de l'égalité entre les sexes, pour s'assurer qu'ils sont largement acceptés et employés dans le but d'identifier les possibilités d'action gouvernementale aussi bien que celles d'action non gouvernementale, dans la poursuite de l'égalité des femmes.

### **Engager les protagonistes dans la création des concepts**

L'un des critères les plus importants pour le succès des indicateurs de l'égalité entre les sexes est le développement de mesures qui sont largement acceptées par des publics divers. *Les indicateurs sociaux devraient refléter les buts à travers lesquels nous pouvons faire des progrès, au moyen de la politique sociale et du comportement privé.* Une telle action, si elle est à la fois cohérente et concertée, est une des contributions les plus valables que les indicateurs puissent apporter. Plus

**Les « pratiques exemplaires » du gouvernement et du développement d'indicateurs doivent tenir compte de beaucoup plus que de simples limites.**

**Si nous allons bâtir l'engagement réel envers les indicateurs de l'égalité entre les sexes, leur propriété doit être basée à l'intérieur de la communauté et à travers les divers ministères du gouvernement.**

les femmes à travers le Canada travaillent ensemble vers un but, plus grande est la vraisemblance du progrès. Cette conception informe les procédés par lesquels nous pouvons arriver aux indicateurs utiles. *Si nous allons bâtir l'engagement réel envers les indicateurs de l'égalité entre les sexes, leur propriété doit être basée à l'intérieur de la communauté et à travers les divers ministères du gouvernement.* L'expérience a démontré que cette réussite, en promouvant les questions relatives aux femmes, dépend habituellement des efforts simultanés des personnes qui travaillent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement (Karman 1996, p. 1).

*L'un des défis les plus importants du développement des indicateurs sociaux, c'est d'engager tous les protagonistes dans le processus.* Certaines personnes croient qu'une formation en statistiques est nécessaire. Pour éviter cette perception, nous devons passer lentement à des considérations techniques concernant la mesure des concepts. Pour commencer, les femmes doivent être libres de discuter de leurs visions de ce qu'elles souhaitent pour leurs filles, pour leurs nièces, et pour la prochaine génération de femmes canadiennes, sans se sentir obligées de se préoccuper de savoir comment on peut mesurer cela ou de savoir si les données sont présentement disponibles.

La réussite d'une de telle approche est clairement illustrée par notre capacité croissante à aborder les questions liées au travail non rémunéré des femmes. Grâce aux efforts de groupes de femmes, cette question a été portée à l'attention des décideurs politiques et des statisticiens de telle sorte que l'amélioration du métrage devenait une nécessité, comme l'ont indiqué les récentes données du recensement concernant ce sujet, et, bien sûr, celles parues dans *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*, publication qui a été autorisée par les ministres responsables de la condition féminine l'automne dernier.

### **Bâtir le consensus**

**S'ils sont conçus avec soin, les indicateurs de l'égalité entre les sexes ont le potentiel de transformer les circonstances individuelles en préoccupations sociales.**

Les indicateurs sont, de par leur nature même, une force d'unification. *S'ils sont conçus avec soin, les indicateurs d'égalité entre les sexes ont le potentiel de transformer les circonstances individuelles en préoccupations sociales.* Par exemple, en présentant les statistiques au sujet de la violence contre les femmes, nous donnons du pouvoir aux femmes. Nous les aidons à dire « ce n'est pas juste moi », « ce n'est pas ma faute ». Ce que les gens avaient identifié comme un problème privé est devenu une question sociale. Une fois identifiée comme une question

sociale, la violence contre les femmes peut être abordée au moyen de réponses qui sont sociales et légales et qui sont le résultat des politiques et des programmes.

Les indicateurs ont le potentiel d'unifier les citoyens autour de ces questions parce qu'ils réorientent la discussion de ce qui est abstrait et anecdotique vers ce qui est concret et quantifiable. Les points de controverse qui sont débattus fortement, sans faire l'objet d'une vérification empirique, peuvent disparaître, ou, au moins, peuvent être clarifiés, lorsqu'ils sont confrontés avec les chiffres spécifiques. La présentation d'évidence statistique peut aider les deux côtés d'une question à voir l'autre point de vue.

Par exemple, beaucoup de débats liés à l'égalité des femmes qui sont à la fois formels et substantifs, peuvent être alimentés par une compréhension plus claire des objectifs. Est-ce que la parité avec les hommes est notre but premier? Ou bien est-ce que nous voulons des améliorations dans la qualité de vie des femmes? A quel degré les mesures de la situation économique individuelle reflètent-elles les liens qui représentent plus exactement notre existence? Dans quelle mesure de tels liens sont-ils compatibles avec l'autonomie personnelle? Dans quelle mesure reflètent-ils les déséquilibres du pouvoir entre les deux sexes? De telles questions ne nécessitent pas une réponse positive ou négative, et des indicateurs solides peuvent nous aider à comprendre et à travailler vers ce que nous voulons réellement dire par l'avancement de l'égalité des femmes.

L'exemple hypothétique suivant illustre comment les nombres sont utiles pour alimenter le débat au sujet de l'importance relative de la parité et de la recherche pour promouvoir la qualité de vie des femmes. Supposons que la proportion de revenu passe d'un revenu de 0.50 \$ pour les femmes pour chaque dollar du revenu des hommes, à un revenu de 0.60 \$ pour les femmes pour chaque dollar du revenu des hommes. Il est clair que cela représente une parité accrue entre les femmes et les hommes. Mais cela démontre-t-il une amélioration de la qualité de vie des femmes?

Si le revenu des femmes était de 20 000 \$, et celui des hommes était de 40 000 \$, nous aurions un ratio de 0,50 \$. Supposons que l'écart soit devenu plus grand : 0,60 \$. Ce résultat pourrait s'être produit de plusieurs manières :

- le revenu des femmes est resté constant à 20 000 \$; le revenu des hommes a baissé à 33 000 \$;
- le revenu des femmes a baissé à 15 000 \$; le revenu des hommes a baissé plus nettement à 25 000 \$;

**Une approche orientée vers le développement d'indicateurs, qui accepte le principe que les « protagonistes » et les publics devraient être inclus comme principe d'opération fondamentale et qui favorise un équilibre entre les variables macro-sociales et leurs correspondants psychologiques, est davantage susceptible de réussir lorsque l'objectif est de bâtir et de maintenir le consensus nécessaire pour que les indicateurs de l'égalité entre les sexes puissent devenir des outils significatifs dans le processus de création de politiques sociales.**

**Les indicateurs de l'égalité entre les sexes devraient être formulés au moyen de la référence aux buts sociaux à un niveau élevé. Ils ne devraient pas être employés dans le but de mesurer la performance de programmes ou de ministères spécifiques.**

- le revenu des femmes a augmenté à 30 000 \$; le revenu des hommes a augmenté à 50 000 \$;
- le revenu des femmes a augmenté à 24 000 \$; le revenu des hommes est resté constant à 40 000 \$.

Tandis qu'il peut y avoir un débat sur l'importance relative de la parité avec les hommes, contre la qualité de vie améliorée pour les femmes, il y aurait beaucoup moins de désaccord au sujet de la désirabilité relative de chacun des scénarios ci-dessus.

Les débats au sujet des indicateurs sociaux ont aussi inclus différentes perspectives concernant le rôle des mesures objectives telles que celles liées au revenu, et des mesures subjectives telles que celles liées à l'habilitation, la source de contrôle et la satisfaction de vivre (Noll 1997, p. 7). Une approche orientée vers le développement d'indicateurs, qui accepte le principe que les « protagonistes » et les publics devraient être inclus comme un principe d'opération fondamentale, et qui favorise un équilibre entre les variables macro-sociales et leurs correspondants psychologiques, est davantage susceptible de réussir lorsque l'objectif est de bâtir et de maintenir le consensus nécessaire pour que les indicateurs de l'égalité entre les sexes puissent devenir des outils significatifs dans le processus de création de politiques sociales.

### **Définir les concepts**

À ce point du processus non stationnaire de restructuration du gouvernement, le plus grand potentiel pour les indicateurs de l'égalité entre les sexes est réalisé quand ces derniers sont construits dans le but de mesurer les aboutissements, au lieu de mesurer la performance. *Les indicateurs d'égalité entre les sexes devraient être formulés au moyen de la référence aux buts sociaux à un niveau élevé. Ils ne devraient pas être employés dans le but de mesurer la performance de programmes ou de ministères spécifiques.*

La Nouvelle-Zélande a entrepris un des premiers et un des efforts les plus complets pour reconstituer le gouvernement. On a tiré plusieurs leçons de cet effort. Ces leçons comprennent celles qui indiquent le niveau auquel les indicateurs sociaux doivent être définis ou doivent être rendus opérationnels, s'ils doivent constituer des mesures d'aboutissement utiles pour le pays dans son ensemble et pas simplement pour le gouvernement.

Les réformes originales de la Nouvelle-Zélande étaient fondées sur la conception suivante :

Le *Public Finance Act 1989* définit le rapport entre les « outputs » et les « outcomes » en termes de relation causale. Les « outputs » sont les biens et services qui sont produits par un ministère, un organisme d'État, un bureau du parlement ou un autre organisme; les « outcomes » sont les impacts sur ou les conséquences pour la communauté des « outputs » ou des activités du gouvernement. Autrement dit, les « outputs » produisent des « outcomes ». (Schick 1996, p. 61) [Traduction libre]

Bien que cette conception eût l'intention d'établir la responsabilité pour la performance du gouvernement, elle peut avoir eu des conséquences inattendues. Schick, qui a évalué les réformes en Nouvelle-Zélande, est d'avis qu'une distinction claire entre les rendements et les aboutissements est essentielle; parce que le rapport entre les aboutissements et les rendements n'est pas nécessairement ou directement causal. Si les personnes sont tenues responsables des aboutissements qu'ils sont incapables de contrôler, nous pouvons observer que « l'une des solutions inadéquates les plus populaires consiste à définir les « outcomes » si vaguement que le progrès ne pourra pas être mesuré » (Schick 1996, p. 61). [Traduction libre]

Schick propose l'alternative suivante :

Les « outcomes » sont des mesures qui indiquent le progrès, ou son absence, dans la réalisation des objectifs sociaux... Les « outcomes » devraient être vus non pas comme des mesures de l'impact mais comme des indicateurs de direction. Ils devraient être employées davantage pour formuler les politiques que pour maintenir la responsabilisation... Des « outcomes » particuliers peuvent être ou ne pas être le produit des « outputs », mais même lorsqu'ils ne le sont pas, le gouvernement devrait les noter, analyser leur signification, chercher à expliquer ce qui s'est produit ou pas et élaborer des réponses politiques appropriées. (Schick 1996, p. 61) [Traduction libre]

La mesure des résultats, et de là les indicateurs de l'égalité entre les sexes, offrent une possibilité réelle d'incorporation des intérêts des femmes à l'intérieur des objectifs gouvernementaux. Cependant, comme le signale Schick, un facteur important de l'accomplissement de la réussite est l'assurance que les indicateurs sont définis comme des mesures de grands objectifs sociétaux. Ils ne devraient pas être réduits au niveau des « outputs » ou de la mesure de la performance. Si cela se produit, nous courons le risque d'avoir beaucoup trop d'accent sur « faire les choses

correctement », aux dépens de « faire les choses correctes », ce qui nécessite invariablement une action concertée à travers les ministères du gouvernement, entre le gouvernement et la communauté, dans le secteur public, ainsi que dans le secteur privé. Une définition efficace des concepts qui sous-tendent les indicateurs devrait procéder à l'intérieur d'une compréhension claire de leur application au niveau de la société dans son ensemble.

## Intégrer les indicateurs à un cadre analytique

L'adoption d'une démarche axée sur les résultats oblige les administrations publiques à aborder de manière plus analytique l'élaboration des politiques et des programmes. Si l'on vise un résultat quelconque, le succès dépend d'une excellente connaissance des conditions requises pour l'obtenir. L'un des principaux avantages de l'analyse comparative entre les sexes est qu'elle facilite la définition de politiques et de programmes efficaces puisqu'elle fait ressortir les conditions liées à un résultat donné.

Supposons, par exemple, que nous voulions réduire le décrochage scolaire. L'analyse démontre que le taux diffère chez les garçons et chez les filles (Statistique Canada 1991). En outre, les raisons pour lesquelles les garçons et les filles quittent l'école s'avèrent très différentes. Dans ce cas comme dans bien d'autres, l'analyse comparative entre les sexes est essentielle à l'élaboration de stratégies d'intervention efficaces. À mesure que les administrations publiques adoptent une démarche plus analytique et plus axée sur les résultats, l'analyse comparative entre les sexes augmente l'efficacité des interventions stratégiques.

*Pour maximiser l'utilité des indicateurs dans l'élaboration des politiques, il faut les étayer par des analyses exhaustives menées dans un cadre qui favorise la poursuite d'une plus grande équité entre les sexes. On doit se demander ce qui s'est produit, pourquoi cela s'est produit et s'il s'agit de l'orientation qu'on veut prendre. Dans bien des cas, c'est l'analyse qui permet de cerner les avantages et les inconvénients de différentes options stratégiques et, parfois, de formuler de meilleures solutions de rechange.*

Nous utilisons l'un des récents *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes* (ministres fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine 1997), soit le ratio du travail total, pour illustrer notre point de vue. Les chiffres sont hypothétiques et servent uniquement à titre d'exemple. Le ratio du travail total englobe le temps rémunéré et le temps non rémunéré. Supposons, par exemple, que l'indice du travail total passe de 1,20 à 1,00. En termes techniques, cela signifie que les femmes, qui travaillaient 20 p. 100 de plus que les hommes, ont maintenant la même charge de travail que les hommes. S'agit-il d'un pas dans la bonne direction?

**À mesure que les administrateurs publics adoptent une démarche plus analytique et plus axée sur les résultats, l'analyse comparative entre les sexes augmente l'efficacité des interventions stratégiques.**

Dans le tableau ci-dessous, des chiffres hypothétiques montrent comment ce changement peut s'être produit. De façon générale, le tableau fait état d'une augmentation du temps consacré au travail rémunéré par les femmes et par les hommes, ainsi qu'un recul correspondant du temps consacré à d'autres activités : soins des enfants, parents et amis, bénévolat et autres travaux ménagers.

**Tableau 1 : Exemple hypothétique de répartition des heures hebdomadaires**

	1 <sup>er</sup> temps		2 <sup>e</sup> temps	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Travail rémunéré	20	40	35	45
Soins des enfants	20	10	10	5
Parents et amis	15	10	4	2
Bénévolat	15	10	2	2
Travaux ménagers	20	5	10	7

Il faut procéder à une analyse approfondie des conditions qui sous-tendent ces changements pour déterminer l'orientation à donner aux politiques. Les hypothèses ci-dessous décrivent deux conditions très différentes dans lesquelles ces changements peuvent s'être produits. Ces différentes conditions conduisent par ailleurs à des orientations stratégiques différentes.

**Hypothèse 1 :** L'augmentation du nombre d'heures de travail rémunéré des femmes et des hommes résulte principalement de besoins financiers accrus, en particulier dans les familles qui comptent de jeunes enfants. Comme ils passent beaucoup d'heures à travailler à l'extérieur du foyer et à faire la navette entre le domicile et le lieu de travail, les gens ont peu de temps à consacrer à leurs enfants, à leur famille, à leurs amis ou au bénévolat. Cette hypothèse aurait de graves répercussions sur la politique sociale, notamment en ce qui concerne le Programme national de l'enfance et la réforme des services de santé. Quelle est l'incidence d'une augmentation constante du travail rémunéré sur le bien-être des familles et

des collectivités? Dans quelle mesure la coordination des soins à domicile pourra-t-elle être efficace en l'absence de membres de la famille pour aider à prodiguer ces soins?

**Hypothèse 2 :** Une autre explication plausible de ce changement peut être liée à l'évolution des profils démographiques. Il est possible que le nombre moyen d'heures de travail rémunéré ait augmenté parce qu'une grande proportion de la population a atteint un âge auquel, les enfants étant plus âgés, les parents veulent consacrer plus de temps au travail rémunéré. Toutefois, cet accroissement du travail dans le groupe des 40 à 60 ans réduit peut-être les possibilités d'emploi des groupes d'âge plus jeunes. Or, cette hypothèse soulève des questions très différentes de celles posées par l'hypothèse 1. Les taux de fécondité baissent-ils à cause de la hausse du chômage, du travail non conventionnel et de la baisse du revenu des personnes en âge de procréer? Le départ à la retraite de la cohorte des 40 à 60 ans va-t-il entraîner une pénurie de compétences à cause du manque d'expérience pertinente des membres de la cohorte suivante?

Pour appliquer ces indicateurs aux politiques, il faut les intégrer à un cadre de recherche élargi qui comprend la déconstruction des facteurs pertinents et l'analyse détaillée des conditions sous-jacentes.

Manifestement, les orientations stratégiques à adopter seront très différentes selon l'hypothèse 1 et selon l'hypothèse 2. *Si des indicateurs sont importants pour évaluer les tendances sociales à long terme et pour cerner les problèmes éventuels, il faut, pour appliquer ces indicateurs aux politiques, les intégrer à un cadre de recherche élargi qui comprend la déconstruction des facteurs pertinents et l'analyse détaillée des conditions sous-jacentes.*

En outre, il y a des leçons à tirer de la réalité néo-zélandaise. L'application rigoureuse des plans stratégiques fait l'objet de critiques parce qu'une telle rigidité réduit la capacité de l'organisation d'être axée sur l'avenir et de s'adapter aux nouveaux problèmes qui se posent (Mintzberg 1994).

Le gouvernement s'intéresse non seulement aux résultats actuels, mais aussi à la capacité de chaque ministère d'offrir les services dont on pourrait avoir besoin à l'avenir. Pour ce faire, le ministère doit planifier en vue de l'avenir, réviser ses objectifs, ses priorités et ses ressources en fonction des possibilités et des exigences éventuelles et apporter les modifications nécessaires à son organisation et à son fonctionnement. On entend par « capacité stratégique » ce processus de changement orienté et réfléchi (Schick 1996, p. 53).

La capacité stratégique repose sur une analyse détaillée des conditions sous-jacentes ou des facteurs. On pourra prévoir les tendances futures et

apporter les modifications nécessaires dans la mesure où l'analyse des conditions et des facteurs sous-jacents sera solide. Les indicateurs de haut niveau sont utiles pour annoncer des tendances troublantes, par exemple une augmentation de la pauvreté des enfants. Mais il faut procéder à des analyses approfondies si l'on veut définir avec précision les moyens à prendre pour empêcher ces problèmes de s'aggraver. Si l'accroissement de la pauvreté infantine est lié à celui de la pauvreté des familles monoparentales ayant à leur tête une femme, la prise de mesures visant à prévenir la pauvreté infantine nécessite une étude de la situation économique des mères de famille monoparentale (Nova Scotia Women's Directorate 1995, p. 5-6). Si l'on pouvait prévoir les avantages économiques de certaines mesures stratégiques pour les mères de famille monoparentale, on pourrait démontrer que ces mesures ont non seulement des bienfaits directs pour les femmes, mais aussi des bienfaits indirects pour leurs enfants, et, par conséquent, qu'elles sont très favorables au Programme national de l'enfance. Modifier une politique une fois qu'elle est en place s'avère très difficile et demande beaucoup de temps. *Le meilleur gage de succès consiste à saisir les occasions à l'étape de l'élaboration des politiques, et non après coup.* Meilleure est notre connaissance des conditions qui sous-tendent l'évolution des indicateurs sociaux ou des retombées des politiques, plus nous avons de chances de prendre des mesures préventives avant que les problèmes ne se posent ou n'empirent. Les mesures correctives sont coûteuses et demandent beaucoup de temps, tant sur le plan économique que le plan social.

## Communiquer et progresser

La nature de la réalité sociale est telle qu'aucun modèle quantitatif ne peut en saisir la richesse, le caractère évolutif et changeant, l'indétermination essentielle. Ce principe étant posé, nous concluons que l'élaboration des indicateurs est un processus continu qui nous oblige à prendre en considération plusieurs paradoxes et dilemmes. Nous voulons, par exemple, disposer d'indicateurs qui regroupent des variables mesurées dans le temps afin de comprendre les tendances et de prévoir les retombées futures. Par contre, nous devons constamment réviser ces indicateurs afin qu'ils continuent de refléter les intérêts et les préoccupations véritables des Canadiennes.

La pertinence des indicateurs repose sur une communication intensive favorisant des échanges permanents entre les parties intéressées. Le vaste ensemble d'auditoires comprendrait le grand public, les groupes de femmes, les médias, les analystes des politiques gouvernementales, les représentants élus et les Nations Unies. *Aucune présentation ne convient à*

**L'élaboration des indicateurs est un processus continu qui nous oblige à prendre en considération plusieurs paradoxes et dilemmes.**

*tous les auditoires, mais des renseignements techniques et analytiques complets peuvent servir de base à diverses démarches qui transmettent toutes le même message essentiel.*

Pour toutes les parties intéressées, l'acceptation et l'utilisation des indicateurs dépendent de la véracité et de la transparence de ces derniers. La réalité décrite par les indicateurs doit être aussi claire et précise que possible. Dans les administrations publiques et dans la population, les auditoires doivent reconnaître que les indicateurs de l'égalité entre les sexes constituent une représentation numérique valide de l'égalité et de l'équité telles que nous les concevons. Pour établir une telle confiance, il faut présenter des renseignements faciles à comprendre et qui parlent d'eux-mêmes (Conseil canadien de développement social 1996, p. 26).

Nous avons tous entendu les reproches faits à la statistique. L'essor de l'économie du savoir s'est accompagné d'une utilisation accrue des données statistiques, parfois à des fins abusives. Aujourd'hui, le public nourrit un scepticisme de bon aloi à l'égard de la panoplie du statisticien. *Il faut donc compter sur l'expertise combinée des universitaires, des analystes des politiques et des statisticiens, de concert avec les parties intéressées, pour créer des représentations numériques de concepts complexes qui soient compréhensibles et fiables.* Par exemple, la crédibilité des indicateurs économiques existants qui concernent l'égalité entre les sexes est rehaussée par la collaboration de la tribune des ministres fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine avec Statistique Canada, organisme de renommée mondiale, parmi les organisateurs de notre congrès.

Les aspects complexes de la communication avec des auditoires aussi divers débordent le cadre de notre exposé. Toutefois, nous aborderons brièvement les méthodes à employer à l'égard des médias et du public, car il s'agit d'auditoires très importants en vue d'une plus grande diffusion et utilisation des indicateurs de l'égalité entre les sexes. En effet, ces indicateurs et autres renseignements accessoires peuvent être très utiles lorsqu'il s'agit de réagir rapidement à des anecdotes sensationnelles véhiculées par les médias. Récemment, par exemple, dans le courrier des lecteurs d'un journal, une avocate familiale dénonçait avec véhémence les demandes de pension alimentaire des femmes. Elle écrivait notamment :

[...] la femme trouve toujours une raison pour réclamer une pension alimentaire. Si elle travaillait à l'extérieur du foyer et subvenait aux besoins de son mari pendant qu'il étudiait pour devenir chirurgien, elle invoque le soutien compensatoire. Si, au contraire, elle se complaisait dans une douce oisiveté

pendant que son chirurgien de mari subvenait à ses besoins, elle invoque la « dépendance économique » (*Daily News*, 12 février 1998).

Les indicateurs de l'égalité entre les sexes et les analyses sur lesquelles ils sont fondés nous permettent de répliquer au parti pris et à la désinformation en partant d'un niveau statistique plutôt abstrait pour ensuite illustrer notre propos au moyen d'exemples de la réalité vécue par les femmes. Voici quelques arguments, fondés eux aussi sur des chiffres hypothétiques, qu'on pourrait opposer à la diatribe susmentionnée :

- le cas évoqué est exceptionnel;
- les femmes qui ne travaillent pas à l'extérieur du foyer consacrent, en moyenne, près de deux fois plus de temps que les hommes au travail non rémunéré (la douce oisiveté non comprise);
- les femmes qui ne travaillent pas à l'extérieur du foyer consacrent, en moyenne, 12 heures par jour au travail non rémunéré, y compris les travaux ménagers et les soins des enfants;
- sur 3 000 Canadiennes qui ne travaillent pas à l'extérieur du foyer, une seule consacre moins de trois heures par jour aux travaux ménagers;
- la journée ordinaire d'une personne au foyer à plein temps ressemble à celle de Louise Tremblay plutôt qu'à celle de l'épouse oisive dont parle l'avocate citée;
- une entrevue avec Louise Tremblay suit.

*Les anecdotes et les exemples, essentiels pour communiquer avec nos divers publics, doivent être choisis en fonction de la fidélité du portrait qu'ils présentent des conditions qui sous-tendent les indicateurs de l'égalité entre les sexes. Il doit s'agir de cas très répandus, enracinés dans la réalité vécue par les Canadiennes, représentatifs de nos connaissances collectives et débouchant sur un consensus à l'égard des solutions. En veillant à ce que les exemples et les indicateurs de l'égalité entre les sexes s'éclaircissent réciproquement, nous aidons les citoyens à jouer leur rôle de participants actifs et bien informés dans un pays démocratique. La combinaison de chiffres et de témoignages faciles à assimiler laisse une impression durable dans l'esprit du public. Ce genre de stratégie de communication est utile pour élargir les auditoires auprès desquels les indicateurs de haut niveau de l'égalité entre les sexes ont une signification réelle.*

**Les analyses des indicateurs de l'égalité entre les sexes illustrent la réalité vécue par les femmes.**

## Utiliser les indicateurs

**L'analyse comparative entre les sexes nécessite de véritables principes stratégiques visant la réalisation de résultats et d'objectifs concrets.**

L'analyse comparative entre les sexes est une technique d'avant-garde en matière de politiques. Elle comporte la formulation précise d'objectifs stratégiques, la sensibilité aux effets distincts des mesures sur différents groupes démographiques et la définition de moyens permettant d'atteindre ces objectifs sans engager des dépenses publiques excessives. Pour être efficace, l'analyse comparative entre les sexes ne doit pas se limiter à la désagrégation des statistiques et à la répartition par sexe. Elle nécessite de véritables principes stratégiques visant la réalisation de résultats et d'objectifs concrets. Les indicateurs de haut niveau confèrent une orientation précise à cette démarche plus fluide.

L'intégration de l'analyse comparative entre les sexes aux travaux gouvernementaux se heurte à des obstacles, notamment parce qu'il s'agit d'une démarche avant-gardiste, légèrement en avance sur son temps. L'analyse comparative entre les sexes ne peut être réduite à une formule spécifique; les analystes doivent plutôt faire preuve de créativité et examiner les politiques en fonction de leur capacité d'atteindre les résultats ou les objectifs de justice et d'équité sociale. Les aspects qui, à l'heure actuelle, semblent constituer les plus grands obstacles pourraient bientôt devenir nos plus grands atouts. Comme dans le cas de tout nouveau processus, le personnel des administrations publiques éprouve des difficultés à utiliser efficacement la démarche axée sur les résultats. Grâce aux leçons tirées de l'élaboration et de la mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes, les femmes sont bien placées pour jouer le rôle de chef de file dans ce domaine. Un peu partout au pays, plusieurs responsables de la condition féminine ont souligné l'importance d'être en première ligne pour l'élaboration des indicateurs gouvernementaux. L'expertise acquise grâce à l'analyse comparative entre les sexes peut sortir les préoccupations des femmes de la périphérie afin d'en faire un des grands enjeux publics.

**Il importe de voir les indicateurs comme des poteaux de signalisation dont on doit tenir compte avant d'entreprendre un voyage de manière à ne pas devoir rebrousser chemin.**

Comme leur nom le laisse entendre, les indicateurs indiquent les marches à suivre. Ce sont des poteaux de signalisation, et il importe d'en tenir compte avant d'entreprendre un voyage, de manière à ne pas devoir rebrousser chemin. Les responsables de la condition féminine interviewés pour les fins de cette communication s'entendent pour dire qu'il est essentiel de procéder à une analyse comparative entre les sexes dès le début de l'élaboration des politiques, au moment de l'établissement du programme. Ici encore, les indicateurs peuvent faciliter la définition des enjeux tant économiques que sociaux. Enfin, les « pratiques exemplaires »

proposées ici visent à faire en sorte que ces indicateurs soient convaincants, qu'ils gagnent la faveur du public et qu'ils favorisent l'adhésion générale aux valeurs essentielles de notre société démocratique.

La perspective qui s'offre à nous consiste à perfectionner les indicateurs d'ordre économique existants qui portent sur l'égalité entre les sexes. Nous pouvons inviter d'autres personnes à participer à ce processus. Nous pouvons redoubler d'efforts pour qu'il soit reconnu davantage que les indicateurs traduisent fidèlement notre mandat, à savoir promouvoir l'égalité, l'équité et la dignité de l'ensemble des femmes. Nous pouvons procéder aux analyses nécessaires afin d'explorer la dynamique sociale qui sous-tend les indicateurs. Enfin, nous pouvons communiquer nos conclusions à la population de façon à la convaincre que l'égalité des femmes demeure, pour tous les paliers de gouvernement, l'une des priorités de notre pays sur les plans national et international.

## Bibliographie

Bessis, S. (1995). *From social exclusion to social cohesion: A policy agenda*, Policy Paper No. 2. The Roskilde Symposium, 2-4 mars, University of Roskilde, Denmark.

Bunch, M. (1995). *Social indicators: Annotations from the literature*, Working Paper. Ottawa : Les réseaux canadiens de recherche en politiques publiques inc.

Conseil canadien de développement social. (1996). *La mesure du bien-être : compte rendu du colloque sur les indicateurs sociaux : rapport final*. Ottawa : Conseil canadien de développement social.

Conseil du trésor du Canada, Secrétariat. (1998). *Quality services—Guide X: Benchmarking and best practices: An update to guide VIII*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/>

Daily News. (le 12 février 1998). *Wives win males pay*, Thursday Perspective by Karen Selick, Special to the Daily News.

Innes, J.E. (1990). Disappointments and legacies of social indicators. *Journal of Public Policy*, 9 (4), 429-432.

Karman, Z.E. (1996). *Feminist initiatives to gender macro-economic policies in Canada*. Papier préparé pour le United Nations Research

Institute for Social Development and Centre for Policy Dialogue workshop, Working Towards a More Gender Equitable Macro-Economic Agenda, Rajendrapur, Bangladesh, les 26-28 novembre.

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

Mintzberg, H. (1996). Managing government – Governing management. *Harvard Business Review*, May-June, p. 75-83.

Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*, January-February, p. 107-114.

Noll, H.-H. (1997). Social indicators and social reporting: The international experience. Dans *La mesure du bien-être : compte rendu du colloque sur les indicateurs sociaux : rapport final*. Ottawa : Canadian conseil de développement social.

Nova Scotia Women's Directorate. (1995). *Women in Nova Scotia: A statistical handbook*. Second Edition. Halifax : Nova Scotia Women's Directorate.

O'Hara, K. (1997). *Securing the social union: Next steps*. No. 2. Ottawa : Les réseaux canadiens de recherche en politiques publiques inc.

Schick, A. (1996). *The spirit of reform: Managing the New Zealand State sector in a time of change*. Un rapport préparé pour le State Services Commission et le Treasury, Nouvelle-Zélande.

Statistique Canada. (1991). *Enquête auprès des sortants*. Ottawa : Division de l'éducation, culture et tourisme.