

L'expérimentation de
l'analyse différenciée
selon les sexes
au gouvernement du Québec :

ses enseignements
et ses retombées

Rapport synthèse

Période 1997-2004



Québec

COORDINATION ET RÉDACTION

Hélène Massé, Secrétariat à la condition féminine

PARTICIPATION À LA RECHERCHE ET À LA RÉDACTION

Ginette Massé, Secrétariat à la condition féminine

COLLABORATION

Claude Séguin, Anne Thibault et Raymonde Villemure, ministère de l'Éducation
Nicole Gravel, Annie Labranche, Odette Perron et Marie-Blanche Rémillard,
ministère de la Santé et des Services sociaux

Michèle Dumas, ministère des Finances

Anne Roberge, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Michelle Tremblay, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

Hélène Héroux, ministère du Conseil exécutif

Agathe Lapointe, Secrétariat du Conseil du trésor

Louise Boily, ministère des Transports

Johanne Jutras, ministère de la Culture et des Communications

Hervé Gauthier, Institut de la statistique du Québec

SECRÉTARIAT

Carole Bourgault, Secrétariat à la condition féminine

RELECTURE

Doreen Pelletier, Secrétariat à la condition féminine

ÉDITION

Direction des relations publiques et des communications

Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine

Pour obtenir un exemplaire de ce document :

Secrétariat à la condition féminine

905, avenue Honoré-Mercier, 3^e étage

Québec (Québec) G1R 5M6

Téléphone : (418) 643-9052

Télécopieur : (418) 643-4991

Site Internet : www.scf.gouv.qc.ca

Courriel : cond.fem@scf.gouv.qc.ca

Dépôt légal – 2005

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 2-550-44786-7

© Gouvernement du Québec

INTRODUCTION

Ce rapport présente les enseignements tirés de l'expérimentation menée de 1997 à 2003, et prolongée jusqu'en décembre 2004, avec la participation de onze ministères et organismes dans le but d'instaurer l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) au gouvernement du Québec.

En février 1997, au moment de la publication du *Programme d'action 1997-2000 pour toutes les Québécoises*, le gouvernement donne suite aux engagements pris lors de la Quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes tenue à Beijing, en 1995; il adopte le projet mobilisateur visant l'instauration de l'ADS dans les pratiques gouvernementales. Par cette décision, le gouvernement autorise l'expérimentation de projets d'analyse différenciée selon les sexes dans les ministères qui s'inscrivent comme participants.

L'objectif poursuivi par la démarche d'expérimentation est de déterminer les meilleures façons de faire et de proposer des pistes souples et adaptables pour assurer l'implantation efficace et efficiente de cette approche dans l'action gouvernementale.

1 L'analyse différenciée selon les sexes : une approche de gestion

Une intervention gouvernementale peut, en apparence, présenter les caractéristiques de la neutralité mais produire des effets inégaux en s'appliquant à des femmes et à des hommes en raison des différenciations qui les caractérisent.

Dès le début des travaux, l'ADS est définie comme une approche de gestion qui vise à discerner de façon préventive, au cours de la conception ou de l'évaluation d'une intervention gouvernementale, les effets distincts que pourrait avoir son adoption sur les femmes et les hommes compte tenu des conditions socioéconomiques qui les caractérisent. L'ADS apporte ainsi un éclairage aux décisions à prendre dans le respect du principe de l'égalité entre les Québécoises et les Québécois.

Il s'agit, pour une intervention gouvernementale projetée, une loi, une politique, un programme ou un service, d'acquérir une connaissance pertinente de la situation sur laquelle un ministère, un organisme ou le gouvernement souhaite agir, ce qui implique d'avoir recours à des données quantitatives et qualitatives incluant des données ventilées selon le sexe et bien souvent aussi à une désagrégation plus fine selon l'âge, le revenu, l'appartenance ethnique, la région ou toute autre variable significative pour l'analyse. À partir de ces connaissances, il s'agit ensuite de proposer des scénarios en fonction de l'objectif principal de l'intervention tout en intégrant évidemment les observations appropriées quant aux réalités différenciées des femmes et des hommes.

Considérée comme une contribution à la gestion publique, l'ADS rejoint l'esprit de la Loi sur l'administration publique, adoptée à l'unanimité en 2000. Cette loi énonce que la qualité des services aux citoyens est la finalité de l'action gouvernementale. L'ADS fait en sorte que citoyennes et citoyens soient également visés par l'action gouvernementale en fonction de leurs réalités différenciées.

Sans préjuger de la décision, l'ADS permet d'apporter un éclairage additionnel et indispensable tout au long des processus décisionnels.

Il importe de souligner, à l'instar de spécialistes de plusieurs organisations internationales, que l'analyse différenciée ne peut en aucun cas se substituer à l'approche correctrice ou spécifique. Elle s'y ajoute. Il pourrait arriver que l'utilisation de l'analyse différenciée selon les sexes révèle une situation de discrimination systémique qui pourrait toucher des femmes ou des hommes.

2 Une démarche originale

En plus de situer l'ADS comme une approche de gestion, l'originalité de la démarche gouvernementale du Québec tient à trois autres principales caractéristiques : une direction conjointe des travaux confiée à trois organismes centraux du gouvernement; une mobilisation interne qui fait appel aux autorités politiques, aux sous-ministres, aux gestionnaires et au personnel professionnel; un renforcement des alliances avec des groupes de la société civile.

La direction conjointe des travaux

En autorisant le développement de l'analyse différenciée selon les sexes sur une base expérimentale, le Conseil des ministres confie la direction conjointe des travaux à trois organismes : le Secrétariat général du Conseil exécutif, le Secrétariat à la condition féminine et le Secrétariat du Conseil du trésor. La participation en première ligne, non seulement du Secrétariat à la condition féminine mais aussi du Secrétariat du Conseil du trésor et du Secrétariat du Comité ministériel du développement social du ministère du Conseil exécutif, a témoigné de l'engagement des plus hautes autorités et a contribué à la crédibilité et à la continuité de la démarche. En ce sens, l'approche québécoise est unique.

Le **comité directeur**, formé de sous-ministres des trois organismes responsables, a le mandat suivant : prendre les décisions nécessaires quant aux orientations à privilégier; assurer la participation des sous-ministres concernés au démarrage et à la conduite des projets d'ADS; informer les autorités politiques et administratives de l'évolution des travaux; proposer au gouvernement une stratégie visant l'implantation de l'approche retenue à la lumière des enseignements de toute l'expérimentation.

Le soutien au comité directeur est assuré par un **comité interministériel** codirigé par une représentation professionnelle des organismes responsables et composé des ministères et de l'organisme suivants : Culture et Communications, Éducation, Emploi, Solidarité sociale et Famille, Finances, Relations avec les citoyens et Immigration, Santé et Services sociaux, Transports et Institut de la statistique du Québec.

Le comité interministériel a le mandat de soutenir l'expérimentation des projets d'ADS et les équipes désignées, de concevoir une approche gouvernementale répondant à la fois au principe de l'égalité entre les sexes et à l'amélioration des services publics à la population, de réaliser une instrumentation pertinente pour le personnel concerné de la fonction publique et de proposer au comité directeur un plan d'action pour introduire progressivement l'ADS dans les ministères et organismes.

Une mobilisation interne

Dès le début des travaux, l'orientation privilégiée a été d'adopter un fonctionnement participatif, souple, ouvert et dynamique, respectueux de la culture et des façons de faire des ministères et organismes.

Cette mobilisation interne dans les ministères et organismes avec les équipes professionnelles responsables des projets est complémentaire à la mobilisation hiérarchique qui appelle l'engagement de tous les niveaux du gouvernement, tant les ministres, les sous-ministres que les gestionnaires.

Tout au long de l'expérimentation, le comité directeur a échangé régulièrement avec les sous-ministres des ministères participants, ce qui a facilité le travail entre les membres du comité interministériel et les membres des équipes des projets d'ADS, la collaboration entre diverses unités administratives dans les ministères, de même que la coopération de spécialistes d'horizons différents.

Le renforcement des alliances avec des groupes de la société civile

L'action en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes est une responsabilité de toute la société, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, régionaux et locaux, des entreprises, des syndicats, des organisations et des individus. C'est un véritable projet collectif et démocratique. Le gouvernement ne peut agir seul pour l'atteinte de l'égalité et il doit miser sur la mobilisation de tous les groupes de la société civile.

3

Une expérimentation profitable

La période d'expérimentation s'est échelonnée de septembre 1997 à décembre 2004. Les travaux réalisés portent principalement sur :

- une revue de la littérature et des expériences menées par d'autres gouvernements;
- un examen des processus décisionnels au gouvernement;
- un inventaire de la disponibilité des données statistiques ventilées selon le sexe dans les ministères et organismes participants;
- des rencontres de consultation;
- des rencontres régulières avec les autorités des ministères responsables des projets d'ADS;
- une ébauche d'instrumentation adaptée au contexte de l'administration publique (outil d'application, ateliers pratiques, sites intranet gouvernemental et Internet);
- des présentations à diverses tribunes au Québec, au Canada et à l'étranger;
- la publication d'articles dans des revues internationales;
- et, au cœur même de toutes ces activités, la réalisation de neuf projets d'ADS dans sept ministères (voir le tableau synthèse des projets d'ADS à la page 9).

Les projets d'ADS servent de phares pour indiquer les meilleures pratiques à retenir et pour déceler les difficultés à surmonter dans le cadre de la gestion d'une telle approche. L'expérimentation est marquée par une grande diversité, ce qui fait d'ailleurs sa richesse :

- une diversité dans la nature des interventions projetées et dans les étapes du processus décisionnel où l'ADS est inscrite;
- un éventail de domaines touchés : culture, éducation, emploi, fiscalité, immigration, santé, transports;
- des façons de faire distinctes d'un ministère à l'autre, selon que les services sont rendus directement à la population ou par l'entremise d'un réseau;
- des cultures organisationnelles diversifiées;
- une modification de certains projets en cours de route, exigeant une adaptation conséquente de l'ADS;
- des projets étalés dans le temps, de rythme et de durée variables.

Au total, neuf projets d'ADS ont été conduits : deux durant la première phase de l'expérimentation (1997-2000) et sept durant la seconde phase (2000-2004). Les deux ministères associés dès le départ, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Finances, ont mené des travaux durant les deux phases alors que cinq ministères ont démarré leurs projets à partir de l'an 2000 : le ministère de la Culture et des Communications, le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et le ministère des Transports.

Tableau synthèse des projets d'analyse différenciée selon les sexes, 1997-2004

Phase		1997-2000
MINISTÈRES	PROJETS	
Santé et Services sociaux	Intégration de l'ADS aux travaux d'élaboration des <i>Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie</i>	
Finances	Élaboration d'un cadre d'analyse permettant de mesurer l'incidence des politiques de taxation sur la situation des femmes et des hommes	
Phase		2000-2004
MINISTÈRES	PROJETS	
Santé et Services sociaux	Intégration de l'ADS à la mise en œuvre des <i>Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie</i>	
Finances	Poursuite des travaux sur le cadre d'analyse permettant de mesurer l'incidence des politiques de taxation sur la situation des femmes et des hommes	
Culture et Communications	Évaluation de la Politique de la lecture et du livre : <i>Les pratiques de lecture des Québécoises et des Québécois, de 1989 à 1999, Une analyse différenciée selon les sexes</i>	
Éducation	Élaboration de la Politique sur l'intégration des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'éducation primaire et secondaire afin que les filles et les garçons profitent pleinement des TIC à l'école	
	Évaluation de deux campagnes de promotion de la formation professionnelle et technique dans le but d'observer les effets des campagnes publicitaires sur l'évolution des inscriptions des filles et des garçons débutant dans ces programmes	
Emploi, Solidarité sociale et Famille	Évaluation de deux mesures d'aide à l'emploi : <i>Soutien au travail autonome</i> et <i>Subventions salariales</i> afin de connaître les effets bruts et les effets nets des mesures sur les femmes et sur les hommes	
Relation avec les citoyens et Immigration	Élaboration de l' <i>Outil québécois de mesure</i> visant la satisfaction des clientèles à l'égard des services publics en tenant compte des profils différenciés des citoyens et des citoyennes	
	Évaluation du service de francisation offert par le Carrefour d'intégration de Sherbrooke pour examiner l'adéquation entre les services de francisation offerts et les besoins des personnes immigrantes, femmes et hommes	
Transports	Planification des transports urbains à la lumière d'une étude comparée de la mobilité des femmes et des hommes dans la grande région de Québec	

4 Des retombées marquantes

La phase expérimentale de l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) au gouvernement du Québec a des répercussions qui débordent largement le cadre des projets menés et qui dépassent toutes les prévisions. Entre 1997 et 2004, un survol montre que la volonté d'intégrer l'ADS dans différents domaines de responsabilité tant gouvernementaux, paragouvernementaux, municipaux que dans la société civile, est de plus en plus marquée et se manifeste concrètement dans des décisions et des réalisations.

5 Des enseignements et des constats sur l'ensemble de la démarche

Toute la démarche d'expérimentation de l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) au gouvernement du Québec permet de tirer des enseignements précieux relativement à l'implantation de cette approche de gestion dans l'ensemble des processus décisionnels gouvernementaux. En effet, plusieurs constats se dégagent de l'expérience acquise, constats largement partagés par différents gouvernements et organisations internationales actuellement engagés dans la mise en place d'une telle approche dans leurs interventions et services publics.

Des autorités engagées

L'adhésion de toutes les personnes formant la voie hiérarchique, sous-ministres et gestionnaires, se révèle un élément clé de la réussite de l'expérimentation et de l'implantation de l'ADS.

Un réseau de soutien essentiel

Le respect de la culture et des façons de faire des ministères, élément clé du mode de fonctionnement retenu, ne veut pas dire absence de soutien, au contraire. Le soutien et le suivi assurés par les membres du comité interministériel ont été

en effet indispensables pour garantir la constance et la cohérence de la démarche, résolument axée sur l'examen des enjeux et la recherche de scénarios conséquents.

Des données et des références indispensables

Les données ventilées selon le sexe constituent le matériau de base indispensable à l'ADS. L'Institut de la statistique du Québec (ISQ), un partenaire essentiel, a inscrit l'ADS dans la Banque de données des statistiques officielles sur le Québec (BDSO) qu'il coordonne. De plus, toutes les références pouvant être utiles dans l'analyse des données, qu'il s'agisse de données quantitatives ou qualitatives, d'indicateurs, de rapports de recherche, d'analyses, d'études comparatives ou autres doivent être fournies aux équipes de travail et facilement accessibles.

Une instrumentation adaptée

Une instrumentation appropriée, comprenant notamment un outil d'application et des ateliers pratiques, s'est révélée indispensable pour soutenir l'application concrète de l'ADS. Elle doit être à la fois rigoureuse, aussi simple que possible et adaptable aux divers domaines de responsabilité des ministères et organismes. L'objectif est de faire en sorte que l'instrumentation soit en lien avec la réalité du travail quotidien et qu'elle corresponde efficacement aux besoins des personnes qui auront à l'utiliser.

Un partage enrichissant d'information et d'expertise

L'échange d'information et le partage d'expertise sur les plans local, régional, national et international ont contribué à enrichir les travaux menés au gouvernement du Québec, à recueillir des éléments de comparaison et à dégager les conditions de réussite de l'intégration de cette approche de gestion dans les administrations publiques. L'ADS suscite de l'intérêt un peu partout au Québec, comme ailleurs dans le monde.

CONCLUSION

L'analyse différenciée selon les sexes (ADS) est proposée comme une approche de gestion. En ce sens, elle est conforme aux exigences de la Loi sur l'administration publique puisqu'elle vise ultimement la prestation de services mieux adaptés à la population par la prise en compte des réalités différenciées des femmes et des hommes. Trouver les meilleures façons de faire pour intégrer cette approche au travail courant dans le cadre des interventions gouvernementales, tel était le sens du mandat d'expérimentation.

En somme, à la lumière des connaissances acquises jusqu'à maintenant, la mise en place des conditions suivantes contribuera au succès de l'implantation de l'analyse différenciée selon les sexes :

- le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes doit être réaffirmé publiquement par le gouvernement comme une valeur fondamentale de la société québécoise et inscrit dans ses instruments structurants;
- le plein exercice du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes doit être assuré dans une perspective de transformation des rapports sociaux;
- l'engagement des hautes autorités politiques et administratives est un élément stratégique déterminant pour l'implantation de l'ADS dans l'action gouvernementale;
- la direction conjointe des travaux confiée à des organismes centraux constitue un autre élément clé de la réussite;
- le respect de la culture et des façons de faire de chacun des ministères et organismes sectoriels suscite l'adhésion et la participation à l'implantation de l'ADS;
- une stratégie de communication adaptée aux autorités et aux personnels de la fonction publique favorise une vision commune de l'approche et une responsabilité partagée pour son application;
- des données quantitatives et qualitatives qui tiennent compte des réalités des femmes et des hommes constituent le matériau de base essentiel à l'application de l'ADS;
- une instrumentation souple et rigoureuse (outil d'application, ateliers pratiques, sites intranet gouvernemental et Internet) est indispensable pour assurer l'intégration de l'ADS au travail courant des ministères et organismes;
- l'échange d'information et le partage d'expertise sur les plans local, régional, national et international contribuent à la création de réseaux solides et influents;
- le maintien des liens avec des groupes de la société civile intéressés par l'évolution des pratiques associées à l'ADS permet d'assurer la transparence de l'action gouvernementale.

Finalement, l'expérimentation menée depuis plus de six ans s'avère concluante et permet certainement de soutenir toute décision quant à l'implantation progressive de l'analyse différenciée selon les sexes dans les ministères et organismes du gouvernement du Québec.



Québec 

Une réalisation de :
• Ministère du Conseil exécutif
• Secrétariat du Conseil du trésor
• Ministère de la Famille, des Aînés
et de la Condition féminine