

**La voix des régions : réflexions
sur la nécessité d'une analyse différenciée
selon les sexes**

**Caroline Andrew
Science politique
Université d'Ottawa**

**Conférence présentée à
l'Université du Québec en Outaouais
le 28 janvier 2003
dans le cadre de l'inauguration de
l'Observatoire sur le développement régional
et l'analyse différenciée selon les sexes (ORÉGAND)**

Avant- propos

Cette conférence a été prononcée par Caroline Andrew le 28 janvier 2003, pour l'inauguration de l'Observatoire sur le développement régional et l'analyse différenciée selon les sexes (ORÉGAND).

Doyenne de la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa, Caroline Andrew s'est intéressée depuis son arrivée dans la région au début des années 1970 à l'évolution des structures de pouvoir municipales et sur les divers mouvements sociaux oeuvrant sur les scènes urbaines des deux côtés de la rivière des Outaouais.

Elle nous présente ici une analyse sur fond historique des rapports qu'il est maintenant convenu d'appeler la société civile, les milieux universitaires, et les instances politiques en Outaouais.

J'aimerais d'abord vous remercier de votre invitation. C'est un grand honneur pour moi, d'autant plus que nous fêtons aujourd'hui l'inauguration de l'ORÉGAND, l'Observatoire sur le développement régional et l'analyse différenciée selon les sexes. Je considère que la création d'une institution de recherche et de réflexion sociale est toujours une occasion de célébrer. C'est en même temps l'indice de l'engagement d'une institution et l'indice d'une certaine continuité, voire même d'une continuité active, dans la réflexion sur un objet important.

J'ai intitulé ma conférence: " La voix des régions : réflexions sur la nécessité d'une analyse différenciée selon les sexes". Je veux raconter une histoire, et en même temps réfléchir avec vous, sur l'histoire récente de l'Outaouais et sur les interrelations entre les institutions étatiques, les pratiques de la société civile et des milieux de la recherche, c'est-à-dire sur la gouvernance de l'identité régionale. Mon argument est simple : l'Outaouais a été, et est toujours, un laboratoire fascinant pour l'analyse des conditions permettant le développement d'une identité et d'une voix régionales. Pour moi, ces conditions sont l'établissement des liens étroits entre les structures politiques, les institutions de la société civile et les milieux de la recherche. Il faut préciser tout de suite que par *liens étroits* je ne veux pas affirmer qu'il y a une identité de points de vue de ces trois secteurs, ou que l'on vise une coordination de toutes les activités de ces secteurs. Tout au contraire, il faut reconnaître les finalités différentes, les perceptions et les voies d'action différentes de ces secteurs et donc la nécessité de rapports intenses et soutenus, un réseautage inclusif et performant entre lesdits secteurs. Pour construire ces liens, et les liens permettant le développement d'une vraie identité régionale, je vais avancer l'argument de l'importance, voire même de la nécessité, de l'analyse différenciée selon les sexes.

Je veux en premier lieu rappeler le projet d'écriture de l'Histoire de l'Outaouais, dans la série des histoires régionales de l'Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC). Débuté en 1987, ce projet a nécessité une belle collaboration entre l'Université du Québec en Outaouais, l'UQAH à l'époque, et l'Université d'Ottawa. J'ai eu le plaisir de travailler avec des gens comme André Beaucage. Le produit de cette collaboration, publié en 1994 et comprenant 876 pages, offre un survol de l'histoire régionale, qui débute il y a un milliard d'années avec la formation de hautes montagnes, et qui se termine avec le référendum sur la fusion municipale de 1991, rejetée par les populations de Gatineau et d'Aylmer.

J'ai fait partie de cette équipe de recherche et ceci m'a permis de comparer deux époques de l'histoire régionale récente, la période des années 1970 qui a connu l'éclosion des mouvements sociaux et la période plus récente des années 1990 qui a

connu la décentralisation de l'État québécois. Ces deux périodes permettent d'illustrer ce triangle de gouvernance de l'identité régionale dont j'ai parlé plus haut. Dans la période des années 1970, les voix régionales des mouvements sociaux sont éloquentes et fortement contestataires. Il y a des liens - et je vais y revenir - entre les milieux de la recherche et les mouvements sociaux mais peu ou pas de liens entre la société civile et l'État. Dans la deuxième période - la période actuelle - les institutions étatiques sont au cœur de la décentralisation, et la question qui se pose, à mon avis, est celle des liens entre ces structures étatiques et la société civile.

En 1970 c'est l'époque des mouvements sociaux - particulièrement des mouvements urbains, du mouvement des femmes et, un peu plus tard, des mouvements de revendication rurale et du mouvement autochtone. En fait, j'ai mieux connu le mouvement urbain. Arrivée dans la région comme jeune chercheuse en 1971, j'ai eu la chance, assez rapidement, de faire l'évaluation du travail de l'Assemblée générale de l'Île de Hull, mieux connu par son sigle d'AGIH. L'une des collaboratrices dans ce projet a été à l'époque une étudiante de maîtrise en science politique et maintenant la directrice de votre nouvel Observatoire, Denyse Côté. C'était une recherche passionnante, sur un projet tout à fait particulier. Un exemple de l'action sociale de l'Église catholique, financé par l'État fédéral (à travers les subventions de bien-être du Ministère de la Santé et du Bien-être social) et qui a été le canal de l'expression des milieux populaires urbains face aux transformations du centre-ville de Hull, transformations largement initiées par le gouvernement fédéral.

La thèse que Denyse a rédigée fait l'analyse du modèle de l'organisation de l'AGIH : la formation des comités de citoyens de taille relativement petite, et formés autour des critères géographiques. Denyse a bien souligné le rôle central joué par les femmes dans ces comités de citoyens, un rôle qui à l'époque a été assez invisible.

Parallèlement à l'action sociale de l'Église, le milieu syndical initiait d'autres projets, tels l'ACEF ou Association coopérative d'économie familiale. Il faut aussi rappeler l'importance de la recherche et, notamment à l'époque, l'influence d'une étude de James Mc Pherson, *Bien-être, contrôle et changement social*, qui insistait sur l'importance du contrôle extérieur s'exerçant sur l'Outaouais. Cette idée a beaucoup marqué le travail des organisations populaires de l'époque : comment faire pour que la région puisse s' « auto-déterminer » ?

Les années 1970 ont également vu naître le mouvement des femmes dans l'Outaouais. En fait, les femmes avaient déjà joué un rôle extrêmement important dans l'AGIH et dans les comités de citoyens, mais ce travail n'avait pas été tellement reconnu sous la lunette du genre. En Outaouais, nous avons daté le début du mouvement des femmes vers 1974, avec la création du premier Centre de femmes. Il demeure cependant important de reconnaître que les questions d'espace régional avaient été travaillées par les femmes dans la région dès le début des années 1970.

À cette période, il est clair qu'en général peu de liens existaient entre la société civile et l'État. Pour plusieurs acteurs sociaux, l'État représentait un ennemi, un adversaire avec qui aucune coalition n'était possible, ni de liens ou d'actions partagés. Les milieux des pratiques sociales et de la recherche avaient certains liens, mais nous pouvons regretter tout de même qu'il n'y a pas eu plus de recherches produites sur le sujet. Par la même occasion, nous pourrions cependant souligner l'importance pour la définition de l'identité régionale par les acteurs régionaux, des études qui ont été réalisées. Nous pouvons mentionner à ce titre les thèses de Denyse Côté, de Serge Bordeleau et d'Alain Guimond, mais aussi les études que j'ai menées avec ces deux derniers ainsi qu'André Blais, et qui ont été publiées dans les livres *Les élites politiques, les bas salariés et la politique de logement à Hull* et *L'Urbanisation : une affaire*. Il faut également souligner la tradition de la recherche issue du milieu communautaire en Outaouais, qu'illustre avec éloquence le livre de Roger Poirier, " Qui a volé la Rue Principale ? ". Cette tradition a été poursuivie par les organisations, telles " Logement-va-pu " et l'ADDS avec Bill Clennett. Il serait approprié d'avoir une pensée toute particulière pour ceux qui nous ont quittés, les Roger Poirier, Isidore Ostiguy pour les milieux de la pratique et Marc Bachand, un chercheur engagé.

La voix régionale s'exprime aussi à notre époque, dans cette période de décentralisation de l'État québécois, un exemple intéressant de ce phénomène qui a des proportions mondiales. Partout, les États décentralisent leurs activités et ce, pour toutes sortes de raisons que nous pouvons regretter ou applaudir, mais que nous devons tout de même reconnaître. La décentralisation s'effectue pour que les décisions se prennent plus près des gens, pour diminuer la taille de l'État, pour réduire les attentes de la population à l'égard de celui-ci, pour reconnaître la capacité du milieu local de mieux effectuer l'intégration des politiques publiques en fonction des besoins de sa population, pour ne citer que celles-ci. Cette décentralisation s'opère auprès des institutions de l'État, des municipalités mais aussi d'autres instances locales et régionales qui fonctionnent à partir d'un partenariat avec le milieu, notamment les CRD et les CLD.

Comment s'effectue le réseautage entre les structures étatiques, les milieux de pratique de la société civile et les milieux de recherche dans la période actuelle? Autant les mouvements sociaux ont été les acteurs dominants dans la période des années 1970 et 1980, autant l'initiative me semble maintenant se trouver du côté étatique. Cela peut sembler paradoxal : la volonté de décentralisation de l'État central s'articule à travers son utilisation de ses instances locales (les municipalités) et des institutions locales et régionales qu'il a créées et où il fait appel au partenariat avec les milieux de pratique et de recherche. Et quelle est la stratégie de ces institutions décentralisées, particulièrement des municipalités, face à la société civile et aux milieux de la recherche? Est-ce que les dirigeants municipaux voient l'intérêt, voire l'importance, de créer des liens étroits avec la société civile et avec les chercheurs? Il faut le souhaiter, car une vraie décentralisation doit faire appel à la société civile. En effet, sans appui local de la société civile, la décentralisation ne sera pas réelle, et les gouvernements centraux ne seront pas tenus de respecter la réalité de cette décentralisation qu'ils ont pourtant initiée.

Car si les municipalités et les institutions publiques et para-publiques locales et régionales ne peuvent pas démontrer qu'elles bénéficient d'un appui populaire actif, elles n'ont aucune chance de convaincre le gouvernement provincial ou fédéral de financer adéquatement la décentralisation. Bien sûr, il y a d'autres raisons, plus positives celles-là, de prôner la décentralisation. Agir en partenariat avec la société civile permet en effet aux institutions décentralisées d'incorporer toutes ses forces, son énergie, son engagement, son sens d'une mission, sa passion et ses connaissances détaillées d'un aspect des politiques publiques, sans compter les heures de travail que la société civile est en mesure d'y mettre.

La situation actuelle recèle d'un paradoxe : on retrouve d'une part ce besoin d'un arrimage étroit entre les institutions étatiques locales et régionales et la société civile, mais on retrouve aussi des réticences, et je dirais des résistances aussi bien chez les instances étatiques qu'au sein de la société civile. On retrouve souvent au sein des instances locales une volonté et une capacité de travailler avec un secteur donné de la société civile, souvent conçu comme leur clientèle ou leurs partenaires privilégiés. On retrouve cependant beaucoup moins la volonté de se concevoir et d'agir comme des institutions pleinement ouvertes travaillant avec l'ensemble de la société civile. Ces hésitations s'expliquent : la décentralisation est presque toujours arrivée localement ou régionalement sans ressources correspondantes et comme un surplus de travail. De plus, il existe une tradition et un héritage de dépendance des instances locales et régionales face au gouvernement du Québec.

Plusieurs voient leur rôle comme étant celui de remplir le mandat qui leur est donné par ce gouvernement et le remplissent étroitement, à la lettre, et pas nécessairement dans l'esprit des mesures de décentralisation. Ces traditions ont la vie dure et persistent malgré la mise en œuvre effective d'une décentralisation administrative. On peut aussi observer des résistances de la structure municipale, en particulier des résistances chez les experts qui voient leur rôle se limiter à un rôle de consultation de la société civile; l'idée selon laquelle cette société civile est aussi experte de ses propres conditions de vie vient en porte-à-faux de leur vision de l'expertise.

On retrouve aussi des réticences et des résistances au sein de la société civile. Mais si les instances décentralisées veulent démontrer aux gouvernements centraux qu'ils ont l'appui actif de la société civile locale, il faudra qu'elles démontrent qu'elles ont non seulement l'appui d'un secteur particulier, propre à leurs services immédiats, mais aussi l'appui des vastes secteurs de la société civile ce qui permettra de légitimer au niveau local le mandat large des institutions étatiques. C'est ici que les femmes et leurs organisations deviennent centrales. D'une part, parce que le mouvement des femmes a joué un rôle très important dans la construction de l'Outaouais, particulièrement au niveau de sa construction sociale. C'est une des leçons du survol historique de la région que nous avons fait au début de cet exposé. Les femmes ont été au centre de la mobilisation urbaine qui a revendiqué que la restructuration du centre-ville de Hull tienne compte des intérêts des résidents de ce secteur et, par la suite, elles ont participé à la création de services de base pour la région : centres de santé, CLSC, maisons d'hébergement, services communautaires et services publics. Mais, de plus, leur rôle actuel est central dans la définition de l'économie sociale et donc d'une définition réelle et adéquate de la société civile.

L'autre dimension qui me semble essentielle pour les liens entre les institutions étatiques et la société civile est celle de la diversité ethno-culturelle. Ces deux dimensions sont interreliées car le mouvement des femmes accorde lui-même une place centrale à la reconnaissance de la diversité.

Mais certains pans de la société civile, dont le mouvement des femmes et les groupes ethno-culturels, expriment des réticences ou des résistances à tisser des liens plus étroits avec les instances locales. Ceci s'explique de plusieurs façons. D'une part, les groupes avaient déjà établi des liens avec d'autres niveaux de l'État : le mouvement des femmes avec le gouvernement du Québec et les groupes ethno-culturels avec le gouvernement fédéral. Mais ces groupes ont aussi des craintes face aux gouvernements municipaux, les concevant comme dominés par les

intérêts économiques particuliers. On pourrait développer encore plus sur ces rapports complexes entre le mouvement des femmes et l'idée de la participation à la politique active, mais ces analyses ont beaucoup circulé et sont suffisamment connues. Disons seulement que dans plusieurs cas, les femmes et les groupes de femmes n'ont pas vu la pertinence de la participation aux institutions locales ou régionales.

Et c'est ici que j'arrive, finalement, à l'analyse différenciée selon les sexes (ADS). Il me semble que c'est l'instrument essentiel pour construire les liens entre les institutions locales et la société civile locale. L'analyse différenciée selon les sexes est, ou peut être, crédible aux deux acteurs. Du point de vue des institutions locales, l'ADS peut engager l'intérêt de la bureaucratie locale car elle fait appel à une définition de l'expertise qui est partagée par les fonctionnaires. Les résultats peuvent démontrer, preuve à l'appui, qu'il faut penser en termes des politiques spécifiques pour les femmes et encore plus pour la diversité des conditions des femmes. Par la même occasion, l'analyse différenciée selon les sexes est un outil qui peut engager l'intérêt et permettre son appropriation par les groupes de femmes. Car elle peut aussi intégrer l'expertise des femmes et des groupes de femmes, ou du moins appuyer une bonne discussion sur la définition de cette expertise. C'est le milieu de recherche d'une université régionale aujourd'hui qui met à l'ordre du jour l'analyse différenciée selon les sexes, et cela convient parfaitement à notre modèle d'interrelation étroite entre les institutions étatiques, la société civile et les milieux de la recherche.

Au risque de me substituer aux chercheurs de l'Observatoire, j'aimerais suggérer quelques exemples de sujets aptes à être analysés et qui illustrent la grande flexibilité de l'analyse différenciée selon les sexes. Commençons d'abord par un exemple très simple : mesurer les résultats des politiques et des procédures de consultation en faisant l'analyse des participants et des participantes à des événements de consultation. En comptant le nombre de femmes et d'hommes qui sont présents à un événement (et leurs origines géographiques) on peut questionner les résultats des politiques de communications : comment les instances étatiques communiquent-elles leurs messages, par quels canaux, à qui, avec quels contenus? Un autre exemple, tout à fait différent celui-là, est arrimé au secteur de la santé : on pourrait analyser les besoins des hommes et des femmes et particulièrement ceux de différents groupes de femmes en matière de santé physique et mentale. La disponibilité des données impose toujours des limites, tout comme le fait que nous ne réfléchissons pas suffisamment à la formulation de critères qualitatifs adéquats. Il faut donc travailler concrètement à élargir

l'éventail des données disponibles selon les sexes et, sur le plan théorique, mieux cerner ce que nous voulons mesurer.

En conclusion, je voudrais revenir à mes propos du début pour souligner comment l'Outaouais représente une région fascinante pour l'analyse de l'articulation de l'identité régionale. Il s'agit d'un travail collectif et, comme j'ai tenté d'argumenter ici, d'un travail qui est facilité par un réseau dense de liens et d'interrelations entre les institutions régionales et locales, les organismes et milieux de pratique issus de la société civile, et les milieux de la recherche. Chaque nouvel ajout à ce réseau est une occasion de célébration et je termine donc en souhaitant longue vie à l'ORÉGAND.