Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes: évaluation de l'efficacité après dix ans d'activité

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 18 novembre 1999

Rapport

1 Contexte et objectifs de l'examen

Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFE) a été institué par le Conseil fédéral en 1988. Son vaste mandat est d'encourager la réalisation de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines et de s'employer à éliminer toute forme de discrimination directe ou indirecte.

Pour la Commission de gestion du Conseil national (généralement citée en tant que «commission» dans la suite du rapport) les dix ans d'existence du BFE étaient l'occasion de se pencher sur les prestations et les effets des activités déployées jusque là par le BFE et de se poser la question de ses perspectives d'avenir. D'autre part, la commission était d'avis qu'un examen approfondi s'imposait également du fait que le BFE travaille dans un contexte d'antagonisme politique et social. De plus, il lui semble que la pression politique qui s'exerce sur le BFE s'est accentuée au cours de ces derniers temps, ceci principalement en raison de la volonté générale de réaliser des économies. Enfin, la Commission de gestion s'est toujours attachée à mettre l'exécution et les effets des mesures légales en évidence. Au vu de l'ampleur du mandat légal du BFE, le contrôle de son exécution peut aider à mieux appréhender la manière dont le BFE interprète son mandat et comment il l'exécute.

La commission a abordé cet examen au moyen de questions critiques. Le BFE a-t-il rempli son mandat légal? Quels objectifs et priorités le BFE s'est-il fixés et quelles sont ses prestations principales? Quels sont les résultats atteints? Au contraire, qu'est-ce qui n'a pas pu être accompli et pour quelles raisons? Quelle est l'utilité concrète du BFE pour les destinataires de ses prestations? Dans quels domaines thématiques les activités du BFE ont-elles déployé des effets? Quels sont les domaines qui ont fait l'objet de déficits en matière de réalisation des tâches et des objectifs? Dans quels domaines un manque d'effets a-t-il été enregistré? Comment l'engagement du BFE est-il perçu par les milieux concernés par les questions d'égalité? Les réponses détaillées à ces questions ont été apportées par le rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) annexé au présent examen. L'appréciation politique de la commission fait l'objet du ch. 4.1.

Sur la base des résultats de l'appréciation des effets, la Commission de gestion tire des conclusions pour l'avenir. Dans quelle direction et jusqu'où faut-il encourager l'égalité? Dans quels domaines thématiques serait-il souhaitable, voire indispensable de renforcer l'engagement du BFE? Dans quelle mesure l'administration fédérale est-elle sensibilisée aux questions d'égalité? La commission aborde ces questions aux ch. 4.2 à 4.4.

Globalement, l'objectif que la Commission de gestion poursuit à travers toutes ces questions n'est par conséquent pas de savoir s'il faut supprimer ou développer le BFE. Il s'agit bien plutôt d'évaluer l'activité du BFE et ses effets en vue et de déterminer leur orientation future.

2 Procédure

La Commission de gestion a chargé la section Prestations élargie de procéder à cet examen. Cette dernière était composée du conseiller national Max Dünki (président) ainsi que des conseillères nationales Angeline Fankhauser, Brigitta M. Gadient, Christiane Langenberger, Milli Wittenwiler et des conseillers nationaux Michel Béguelin, Max Binder, Werner Carobbio, Gilbert Debons, Ernst Hasler, Hans Meier, Rémy Scheurer et Alexander Tschäppät.

Le 26 mars 1999, la section a chargé l'OPCA de réaliser une évaluation succincte du BFE après dix ans d'activité. L'OPCA a procédé à une analyse documentaire, à dix interviews et à une enquête écrite adressée à 85 institutions, associations et organisations (dont 58 ont répondu). Il a également procédé à une enquête écrite auprès de la Chancellerie fédérale et des secrétariats généraux des départements[1]. L'OPCA a présenté ses constatations le 9 août 1999[2]. Le 14 septembre 1999, sur la base des résultats de cet examen succinct de l'OPCA, la section a entendu un certain nombre de représentants de l'Union suisse des arts et métiers, de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, de l'Office fédéral de la justice, du bureau de l'égalité du canton d'Argovie (*Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern des Kantons Aargau*) ainsi que du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Ces auditions ont permis à la section de porter un jugement sur les constatations de l'évaluation succincte, de définir des centres de gravité et d'éclaircir un certain nombre de points supplémentaires.

Le 9 novembre 1999, Ruth Dreifuss, cheffe du Département fédéral de l'intérieur a pris position sur le rapport de la section. La Commission de gestion du Conseil national a adopté le présent rapport le 18 novembre 1999 et a décidé de le publier, à l'instar du rapport de l'OPCA.

3 Résultats principaux de l'examen réalisé par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration

Le rapport de l'OPCA constitue l'élément central des travaux de la commission. Les résultats de cette évaluation succincte sont présentés de manière détaillée en annexe au présent rapport de la commission. Celle-ci se contente ici de résumer très brièvement les constatations principales de l'OPCA.

– Conformément à son mandat légal qui est d'encourager la réalisation de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines, le BFE a déployé des activités dans un large éventail de domaines thématiques. C'est dans le domaine du travail, priorité constante du BFE, que le plus grand nombre d'activités a été enregistré. De plus, les activités du BFE se sont aussi étendues aux autres tâches énumérées par la loi sur l'égalité[3]. L'OPCA a mis en évidence des points forts dans les domaines de compétence suivants: information et sensi-

1 Le rapport de l'OPCA en annexe expose la méthode d'examen et mentionne les services consultés au moyen de l'enquête écrite et des interviews.
2 Bureau de l'égalité entre femmes et hommes: Evaluation succincte après dix ans d'activités (par la suite cité en tant que rapport de l'OPCA).
3 Voir art. 16, al. 2, de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes; RS **151**.

bilisation de la population, participation des collaborateurs à des groupes de travail et des commissions, mise en place de réseaux et participation à l'élaboration des actes normatifs édictés par la Confédération.

– L'enquête de l'OPCA a donné une image tout à fait positive de l'engagement du BFE et de la réalisation des objectifs découlant de son mandat légal. Pour l'ensemble des domaines d'activités, plus de quatre cinquièmes de toutes les réponses permettent de conclure que l'engagement du BFE est adéquat; dans certains domaines toutefois, un bon sixième d'entre elles révèlent le souhait d'un engagement plus important. Trois quarts des personnes interrogées sont d'accord sans réserve avec l'affirmation selon laquelle les activités que le BFE a déployées au cours de ses dix années d'existence ont contribué à la réalisation de son mandat légal.

– C'est dans les domaines de la violence contre les femmes et les enfants, du droit et des rapports de travail que l'activité du BFE a eu les effets les plus importants. Dans les domaines finances/impôts, migration, jeunesse et science, les effets distingués sont «(plutôt) faibles». Les effets généraux du travail du BFE découlent principalement de l'information et de la sensibilisation de la population, des effets de réseaux ainsi que de la multiplication des connaissances.

– Pour les personnes interrogées, le profit principal réside dans le fait que, en matière d'égalité, le BFE joue le rôle de centre de compétences et de tête de réseau. La collaboration entre le BFE et les personnes interrogées ne pose aucun problème pour la plus grande partie de ces dernières. D'après l'enquête de l'OPCA, la prise en compte du BFE par l'administration fédérale pour les questions ayant trait à l'égalité ne présenterait pas de problèmes dignes d'être mentionnés.

4 Considérations et conclusions de la commission

4.1 Impression générale au sujet de l'activité du BFE

Le rapport de l'OPCA constitue une solide base de travail et contient une analyse détaillée de l'activité du BFE. La commission est consciente qu'il ne s'agit pas d'une évaluation scientifique des effets du BFE au sens strict du terme. Elle est d'avis que les effets de cette activité ne peuvent pratiquement pas être mesurés de manière objective, cela d'autant plus qu'il s'agit d'évaluer l'activité totale d'un office et non pas uniquement l'efficacité de certaines mesures précises. L'objectif du mandat attribué à l'OPCA était de parvenir à une évaluation des effets des prestations du BFE en se fondant sur le jugement de personnes issues des milieux spécialisés dans le domaine de l'égalité.

A la lumière des constatations de l'OPCA et sur la base des auditions complémentaires effectuées par la section, la commission est parvenue aux conclusions générales présentées ci-dessous.

Le BFE est en mesure de remplir son mandat légal avec une grande compétence. Au cours de ses dix ans d'existence, le BFE a développé des activités dans un large

éventail de domaines et a couvert l'intégralité des tâches énumérées dans son mandat légal. La priorité accordée au domaine des «rapports de travail» correspond à la fois à l'environnement juridique[4] et aux besoins effectifs de la société. L'activité du BFE rencontre une large acceptation et parvient à satisfaire les besoins les plus importants. En tant que point de contact pour les questions d'égalité, le BFE fournit de précieux services et, à ce titre, il semblerait difficile de pouvoir s'en passer. Les bureaux cantonaux de l'égalité ont répété qu'ils ne seraient pas en mesure d'assumer leurs tâches sans le travail de base fourni par le BFE. En ce qui concerne les projets intercantonaux, le rôle du BFE est jugé indispensable.

Les effets de l'activité du BFE sont évalués de manière positive par les milieux spécialisés. La commission partage ce jugement. Elle est également d'avis que le BFE a contribué de manière importante à l'encouragement de l'égalité entre femmes et hommes. Selon elle, l'effet le plus important du BFE doit être attribué à son travail de sensibilisation qui a permis d'augmenter le degré d'acceptation général envers les exigences en matière d'égalité. Les aides financières de la Confédération qui ont permis de soutenir des projets et des services de consultation aux fins d'encourager l'égalité dans le domaine du travail ont généré de nombreux programmes d'encouragement et contribuent de manière importante à ancrer les principes de l'égalité en dehors des milieux sensibilisés aux exigences en la matière. Au cours de l'année prochaine, une évaluation du BFE sera consacrée aux effets de ces aides financières. La commission salue le fait que de tels examens soient entrepris.

La commission tient tout particulièrement à souligner cette constatation générale positive et à confirmer qu'elle est d'avis que le BFE est sur la bonne voie. Le fait est que, malgré le travail du BFE, l'égalité entre femmes et hommes, telle qu'elle est souhaitée par la Constitution fédérale, n'est pas encore atteinte. Il faut que la société et le monde politique poursuivent leurs efforts. A ce stade, la commission est d'avis qu'il ne faut ni réduire, ni développer les prestations du BFE. Un «déplacement» n'est cependant pas exclu. L'encouragement de l'égalité dans tous les domaines est un processus qui confrontera toujours le BFE à de nouveaux défis. Il doit donc demeurer flexible et, le cas échéant, il doit pouvoir adapter ses priorités en fonction de nouveaux besoins.

Dans les chapitres ci-après, la commission prend position sur certains aspects qu'elle a discutés après avoir pris connaissance des résultats des travaux de l'OPCA. Il s'agit des questions relatives à la direction future des travaux en matière d'égalité, aux domaines dans lesquels un engagement particulier est requis et à la sensibilisation de l'administration fédérale en matière d'égalité.

4.2 Développement d'une égalité guidée par un esprit de partenariat

Durant les auditions effectuées par la commission, il est plusieurs fois ressorti que le moment était venu de passer à une conception de l'égalité entre femmes et hommes

[4] L'art. 4, al. 2, de la Constitution fédérale stipule que les hommes et les femmes ont un droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale et la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (RS **151**) est axée sur l'égalité dans les rapports de travail.

imprégnée de l'esprit de partenariat. Certaines personnes entendues ont objecté que l'exécution du mandat légal était souvent abordée puis réalisée de manière unilatérale, c'est-à-dire d'un point de vue spécifiquement féminin. Cette conception serait génératrice de résistances et inacceptable aux yeux de nombreux milieux qui, fondamentalement, ne sont pas opposés à la politique d'égalité, mais refusent cette orientation unilatérale. D'ailleurs, le rapport de l'OPCA montre également que la résistance aux objectifs politiques en matière d'égalité est l'un des facteurs principaux expliquant le manque (partiel) d'effets de l'action du BFE[5]. La commission est de l'avis qu'en matière de politique d'égalité, une conception unilatérale peut être la cause de certaines résistances.

La critique selon laquelle le processus actuel n'associe pas assez les hommes et que cela empêche d'atteindre l'égalité effective va dans la même direction. L'égalité des chances ne devrait pas être envisagée d'un point de vue unilatéral, qu'il soit féminin ou masculin.

De tels propos sont régulièrement tenus en public lorsqu'il s'agit de juger le travail en matière d'égalité. La commission est d'avis qu'ils doivent être pris au sérieux. Certes, il est vrai qu'en matière d'égalité, le travail doit avoir les femmes pour point de départ étant donné que, en règle générale, ce sont elles qui sont désavantagées. A cet égard, le droit des femmes à des mesures d'encouragement spécifiques n'est pas remis en cause. Cependant, il faut aller plus loin pour atteindre l'égalité effective. Il est nécessaire d'associer les hommes au processus d'égalité. Les principes d'égalité ne pourront être durablement établis qu'à condition d'une collaboration partenariale unissant les femmes et les hommes et fondée sur un esprit d'ouverture réciproque.

Bien sûr, les conditions pour une égalité basée sur le principe du partenariat ne sont pas encore réunies dans tous les domaines. Elles devraient toutefois l'être dans les domaines qui ont fait l'objet d'un travail de sensibilisation important. Pour la commission, ces conditions sont réunies dans le domaine du travail. En effet, ce domaine a été jusqu'ici le point fort des activités du BFE qui y a été très présent. Là également, l'égalité effective ne peut être réalisée qu'à condition de tenir compte des hommes et des femmes de manière équivalente.

Le renforcement de la prise en compte des hommes dans le cadre du processus d'égalité n'est plus une exigence abstraite. Les hommes également subissent de plus en plus de pressions dans certains domaines. Aujourd'hui, le problème de la compatibilité entre le travail et la vie de famille ne se pose plus uniquement du point de vue des femmes, mais également de celui des hommes. Femmes et hommes doivent avoir les mêmes chances de pouvoir concilier une carrière professionnelle avec les droits et devoirs liés à la famille. Dans ce domaine comme dans d'autres, la commission est d'avis qu'il sera nécessaire de fournir encore de nombreux efforts pour associer les hommes aux processus d'égalité.

La commission apprécierait que le BFE s'engage dans cette nouvelle voie pour ses activités en matière d'égalité. Il ne s'agit pas de développer de nouvelles prestations, mais uniquement de donner un accent différent à la manière d'encourager l'égalité entre femmes et hommes. Il s'agit de fournir un travail qui tienne compte non des différences, mais des exigences communes aux femmes et aux hommes et qui favorise le rapprochement au lieu de la délimitation entre les sujets spécifiques à chaque

5 Rapport de l'OPCA, p. 31 et suivante.

sexe. En d'autres termes, il convient de mettre l'accent sur une véritable égalité des chances.

Recommandation n° 1:

Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes encourage le développement d'une égalité guidée par un esprit de partenariat, mettant l'accent sur la collaboration entre femmes et hommes. Il prend des mesures ciblées pour renforcer la participation des hommes au processus d'égalité.

4.3 Encouragement des femmes dans les professions scientifiques et techniques

Au cours des années à venir également, le BFE a l'intention de mettre l'accent sur le domaine du travail. Jusqu'à présent, c'est avant tout l'égalité des chances dans l'entreprise et en ce qui concerne les salaires qui a été encouragée à ce titre. La commission n'a toutefois pas constaté d'efforts visant à encourager ou à préparer les femmes pour des professions ou des carrières spécifiques.

La situation insatisfaisante de l'égalité dans les carrières scientifiques – cela a été particulièrement souligné lors des auditions de la commission – est bien connue. Dans le cadre de cet examen, la commission n'a pu se pencher ni sur les raisons précises expliquant les différences observées actuellement d'une discipline à l'autre ni sur les comparaisons avec l'étranger. Elle part d'une vision globale du domaine universitaire. Dans ce dernier, plus on s'approche du sommet de la hiérarchie, plus la proportion de femmes est faible. Actuellement, cette proportion s'élève à 43 % de tous les étudiants. En revanche, les femmes ne constituent plus que le 19 % du corps intermédiaire supérieur et plus que 5,7 % du corps professoral[6]. L'audition de la représentante de la déléguée à l'égalité de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) a montré à la commission que, de ce point de vue, la situation de l'EPFL est encore nettement moins bonne. De l'avis de la commission, c'est justement dans ce domaine que la Confédération a les moyens d'agir directement et qu'elle doit montrer l'exemple.

La sous-représentation des femmes dans les professions techniques est également extrêmement problématique. Ces professions rassemblent une partie importante du pouvoir social. La technologie est le vecteur principal de l'évolution sociale rapide qui caractérise l'époque actuelle. Il est donc important que les femmes et les hommes participent à parts égales au développement et à l'évaluation des nouvelles technologies, ceci afin de déterminer cette évolution de concert.

Pour la commission, la science et la technique sont deux exemples de domaines dans lesquels il faudra tout particulièrement encourager l'égalité. Les professions correspondantes permettent d'accéder aux fonctions et aux rôles clés de l'économie et de la société. Ces fonctions et ces rôles constituent donc autant de points d'accès à l'échelon décisionnel.

6 Ces chiffres sont tirés du message du Conseil fédéral du 25 novembre 1998relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003; FF **1999** 269.

L'importance de l'encouragement de l'égalité dans ces domaines a également été reconnue par le Conseil fédéral. Le 1er mars 1999, il a adopté le Plan d'action de la Suisse du groupe de travail interdépartemental chargé du suivi de la quatrième Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin 1995). Parmi les mesures qu'il propose, nombreuses sont celles qui concernent la promotion des femmes dans les domaines de la science et de la technique. De plus, le Conseil fédéral a décidé que l'encouragement de l'égalité des chances constituait un objectif commun aux domaines de la formation et de la recherche. Dans son message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 du 25 novembre 1998, il a proposé aux Chambres fédérales des mesures allant dans ce sens. Il s'agit en particulier de remédier à l'actuelle sous-représentation des femmes dans le corps enseignant des hautes écoles[7]. Il a été prévu d'engager 16 millions de francs dans le cadre de mesures d'encouragement de l'égalité des chances. Les modifications de la législation et les crédits correspondants ont été approuvés par le Parlement au cours de la session d'automne 1999.

La commission apprécierait que le BFE accompagne ces mesures en renforçant son engagement dans ces domaines. A cet égard, elle estime que le BFE doit avant tout jouer un rôle en matière de sensibilisation, et ceci au stade de la formation déjà. Alors que pour ce qui est de l'égalité dans le domaine du travail, le BFE accomplit un travail principalement de nature corrective, dans ces domaines il peut au contraire fournir un travail préventif. En outre, il faut également renforcer la collaboration avec les écoles et les universités pour ancrer le concept d'égalité dans l'organisation et la structure des établissements de formation. Les professions scientifiques et techniques peuvent être exercées indépendamment par des hommes ou des femmes. Il faudra encore fournir un travail de sensibilisation important pour équilibrer l'image de ces professions et leur faire perdre leur caractère encore trop typiquement masculin.

Recommandation no 2:

Le BFE encourage la représentation des femmes dans les professions scientifiques et techniques.

4.4 Augmentation des compétences en matière d'égalité au sein de l'administration fédérale

Le BFE doit également assumer un mandat interne à l'administration dans la mesure où il est appelé à donner son avis lors de modifications de la constitution, de projets de lois et d'ordonnances et d'interventions parlementaires. Les unités administratives de la Confédération sont tenues d'associer le BFE, dès le début de leurs travaux, lorsqu'elles traitent d'affaires qui touchent l'égalité entre femmes et hommes[8]. En ce

7 Voir FF **1999** 292.

8 Art. 3, al. 2, de l'ordonnance du 24 février 1988 instituant le Bureau de l'égalité entre femmes et hommes; RS **172.212.11**.

qui concerne l'activité législative, l'obligation de consulter le BFE est ancrée dans l'Aide-mémoire relatif à la consultation des offices[9].

L'enquête de l'OPCA a révélé que la prise en compte du BFE par l'administration fédérale dans le cadre de questions relatives à l'égalité ne posait pas de problème. Toutefois, elle n'a pas clairement permis d'établir si l'administration fédérale était suffisamment sensibilisée aux questions liées à l'égalité pour être en mesure de les reconnaître lorsqu'elle y est confrontée et consulter le BFE de manière appropriée. Les prescriptions ci-dessus ne peuvent pas garantir que ce système de consultation fonctionne correctement en tenant suffisamment compte des intérêts en matière d'égalité entre femmes et hommes.

La commission a réuni plusieurs indices qui lui permettent de conclure que, en matière d'égalité, le degré de prise de conscience au sein de l'administration fédérale n'a pas encore partout atteint le niveau souhaité.

L'administration fédérale ne dispose que de peu de services qui s'occupent en permanence de questions d'égalité entre femmes et hommes. Alors que le BFE assume un mandat principalement orienté vers l'extérieur, les questions ayant trait à l'égalité entre femmes et hommes dans l'administration fédérale ressortissent à l'Office fédéral du personnel (OFPER)[10]. Outre ces compétences internes en matière d'égalité, un réseau informel plus ou moins important s'est constitué dans le reste de l'administration fédérale. Ce dernier réunit des personnes sensibilisées et engagées à des degrés très divers dans le domaine de l'égalité. En revanche, le service «Egalité entre femmes et hommes» de l'Office fédéral de la justice a un statut à moitié officiel. Il est chargé des questions en matière d'égalité dans le cadre des projets législatifs de l'Office fédéral de la justice. Ce service n'est cependant pas en mesure d'examiner intégralement tous les textes de loi qui sont édictés. Les effets d'une telle constellation informelle sont limités étant donné qu'elle n'est ni organisée, ni transparente. Elle ne fonctionne qu'à partir du moment où les personnes font connaissance les unes des autres. Il est fort probable qu'elle arrête de fonctionner lorsque les titulaires de ces postes sont remplacés par de nouvelles personnes moins sensibilisées. Le rapport de l'OPCA révèle également que les départements traitent les questions d'égalité de manière différente les uns des autres et que le travail dans ce domaine n'est pas organisé de manière transparente[11].

Durant les auditions, il est également apparu à la commission, que l'impulsion motivant les employés de l'administration à s'occuper de questions liées à l'égalité venait généralement du dehors, c'est-à-dire du Conseil fédéral, du Parlement ou du public. Ainsi, en matière d'égalité, la prise de conscience ne trouve pas sa source au sein de l'administration.

Le BFE a aussi indiqué à la commission que, en matière d'égalité, le degré de compétence de l'administration fédérale devait encore être augmenté. A cet égard, la prise de conscience n'est pas encore assez répandue. L'exigence d'une amélioration de la position des «délégués à l'égalité» au sein de l'administration fédérale afin

9 Chapitre 1, annexe III des directives sur la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral, adoptées le 21 juin 1996 par la Conférence des secrétaires généraux.

10 Art. 1, al. 4, de l'ordonnance du 24 février 1988 instituant le Bureau de l'égalité entre femmes et hommes (RS **172.212.11**). A ce sujet, voir également le rapport de l'OPCA annexé, p. 2.

11 Voir rapport de l'OPCA, p. 43 et suivante.

d'augmenter les compétences de l'administration fédérale en matière d'égalité a déjà été formulée dans le Plan d'action de la Suisse élaboré dans le cadre du suivi de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Pékin (septembre 1995)[12].

Sur la base de ces explications, la Commission de gestion est parvenue à la conclusion que, en matière d'égalité, la conscience et les compétences spécifiques de l'administration fédérale doivent être renforcées au moyen de mesures concrètes. Ainsi, il est avant tout possible d'améliorer l'examen des textes de lois et d'ordonnances du point de vue de l'égalité. En outre, ce renforcement doit permettre d'éviter que les questions liées à l'égalité des chances soient simplement déléguées au BFE de manière à pouvoir les oublier. La commission voit dans ces mesures la possibilité de décharger le BFE d'une partie de ses activités internes à l'administration. Avec une meilleure répartition des compétences en matière d'égalité au sein de l'administration fédérale, il serait possible de réduire les pertes dues aux frictions et d'augmenter l'efficacité du travail en matière d'égalité.

La commission veut laisser au Conseil fédéral la compétence de définir en détail le genre et la forme des mesures d'encouragement des compétences en matière d'égalité. A cet égard, elle se contente de mentionner les domaines de la formation et du perfectionnement d'une manière générale, la mise en place et de l'attribution de responsabilités au sein des unités administratives et la désignation de personnes de contact officielles.

Pour l'avenir, la commission estime en revanche qu'il est indispensable de pouvoir disposer de rapports concernant les effets de l'activité législative sur les mesures en matière d'égalité. Ce principe doit être appliqué à tous les échelons législatifs (constitution, lois, ordonnances, accords). Une telle mesure est, d'une part, de nature à renforcer la conscience de l'administration fédérale en matière d'égalité et à empêcher que de tels aspects soient négligés. D'autre part, elle devrait également contribuer de manière non négligeable à la sensibilisation du Parlement et du public étant donné que la question des effets des mesures de la Confédération sur l'égalité sera systématiquement soulevée et devra faire l'objet de réponses.

Cette exigence de la commission n'est pas nouvelle. Le 22 juin 1990, le Conseil national a transmis un postulat correspondant invitant le Conseil fédéral à «analyser dans tous les messages et rapports à venir les effets du projet traité sur l'égalité des sexes et à en faire part au Parlement sous une rubrique séparée. L'évaluation du projet du point de vue de l'égalité des droits ainsi que l'élaboration du rapport se feront avec le concours direct du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes[13].» Ce postulat a été adopté par le Conseil fédéral qui ne l'a pas encore mis en œuvre. Le Conseil fédéral a décidé que les exigences formulées dans cette intervention seront prises en compte lors de la révision du mode de présentation des messages prévue pour 1999/2000[14].

12 Plan d'action de la Suisse, Groupe de travail interdépartemental, Suivi de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Pékin (1995), Berne, juin 1999, p. 93 (Mesure 2).

13 90.405 Postulat Leutenegger Oberholzer du 12 mars 1990, Egalité entre femmes et hommes, BO **1990** N p. 1269.

14 Voir Rapport de gestion du Conseil fédéral 1998, Motions et postulats des conseils législatifs 1998, p. 86.

Etant donné l'importance des effets en matière de sensibilisation, la commission est d'avis qu'il serait judicieux de tenir compte de cette exigence non pas uniquement au niveau du mode de présentation des messages mais également lors de révisions de textes légaux. Les travaux préliminaires en vue de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC)[15] constituent une occasion propice pour la mise en œuvre de cette exigence. L'art. 43, al. 3, précise le contenu minimal des messages et des rapports du Conseil fédéral. Cet article exige que les conséquences financières, les effets sur l'état du personnel, les frais pour les cantons et les conséquences pour l'économie des projets de la Confédération soient examinés. A l'avenir, les effets sur l'égalité devraient également être présentés de manière semblable. Comme cela a déjà été dit, cette mesure déploierait des effets également en dehors de l'administration fédérale, et entraînerait une sensibilisation importante aux niveaux du Parlement et du public. Le mode de présentation des messages doit également être adapté en conséquence. Les effets dans le domaine de l'égalité doivent naturellement aussi être examinés pour les projets du Parlement.

Recommandation n° 3:

Le Conseil fédéral prend des mesures concrètes afin de renforcer la sensibilité et les compétences de l'administration fédérale en matière d'égalité entre femmes et hommes.

Recommandation n° 4:

Dans tous les messages et rapports, le Parlement et le Conseil fédéral présentent les conséquences des projets sur l'égalité entre femmes et hommes. La loi sur les rapports entre les conseils et le mode de présentation des messages seront immédiatement adaptés en conséquence.

5 Suite de la procédure

La Commission de gestion invite le Conseil fédéral à l'informer, d'ici à fin juin 2000, de la suite qu'il entend donner au présent rapport et aux recommandations qu'il contient.

Dans le cadre de leurs travaux préliminaires en vue de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils, les commissions des institutions politiques sont priées de mettre en œuvre la recommandation n° 4.

15 Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (RS **171.11**).

La commission remercie toutes les personnes concernées pour leur collaboration et l'appui qu'elles ont bien voulu apporter à la réalisation de cet examen.

18 novembre 1999

Au nom de la section Prestations élargie:

Le président, Max Dünki, conseiller national
Le secrétaire, Martin Albrecht

Au nom de la Commission de gestion du Conseil national:

Le président, Alexander Tschäppät, conseiller national

Abréviations

BFE	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
EPF	Ecole polytechnique fédérale
LREC	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs du 23 mars 1962 (RS *171.11*)
OFPER	Office fédéral du personnel
ONU	Organisation des Nations Unies
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Annexe

Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes: Evaluation succincte après dix ans d'activité

Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national

du 9 août 1999

Rapport

L'essentiel en bref

A la fin du mois de mars 1999, la Commission de gestion a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) de réaliser une évaluation succincte afin de disposer de connaissances plus précises au sujet des activités du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFE) et de leurs effets au cours des dix premières années de son existence. L'OPCA a donc procédé à une analyse documentaire appropriée, à un sondage au moyen d'une enquête écrite auprès d'un public spécialisé ainsi qu'à des interviews d'experts. Les principaux résultats de cet examen peuvent être résumés ainsi:

- L'analyse documentaire permet de constater que, conformément à son mandat légal – encourager la réalisation de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines – le BFE a déployé des activités dans un *large éventail de domaines thématiques* et a couvert les tâches énumérées dans la loi. L'analyse de points forts a confirmé que la priorité est accordée au domaine du travail.
- Les priorités fixées par le BFE ont également été l'objet de l'enquête écrite: Plus des quatre cinquièmes des réponses montrent que l'*engagement* du BFE est jugé adéquat alors qu'un bon sixième des réponses révèle le souhait d'un engagement renforcé dans certains domaines. En revanche, l'engagement du BFE n'a été qualifié d'«exagéré» que dans quelques domaines et uniquement par un faible pourcentage des personnes interrogées. Ce taux d'acceptation des activités du BFE est confirmé par le fait que les trois quarts de ces personnes sont d'accord sans réserve avec l'affirmation selon laquelle durant ces dix ans d'activité, le BFE a contribué à la réalisation de son mandat légal.
- Les services et les spécialistes interrogés au sujet de l'activité du BFE confirment que l'activité déployée par le BFE a des *effets* considérables. Ainsi, environ deux tiers de toutes les appréciations recueillies au sujet des effets se situent dans le domaine des «effets (plutôt) importants». Pour un tiers, en revanche, les effets distingués sont «(plutôt) faibles», ceci en particulier dans les domaines finances/impôts, migration, jeunesse et science. Des effets plus importants sont attestés dans les domaines suivants: violence, droit, formation, réseau et travail.
- Les *effets généraux* du travail du BFE ont été constatés notamment dans le domaine de la sensibilisation de la population, des effets de réseaux, de la multiplication des connaissances et de l'acceptation accrue des exigences en matière d'égalité. A la question relative aux raisons *d'effets moindres*, les résistances des décideurs et de la population à l'égard des exigences en matière de politique d'égalité ont été le plus fréquemment invoquées. Le manque de possibilités d'exercer une influence au niveau politico-institutionnel ainsi que le manque de ressources du BFE a souvent été relevé en tant qu'explication du faible effet. En revanche, la faible intensité a rarement, voire très rarement été attribuée à des lacunes internes au BFE.
- A la question relative au *profit principal*, les réponses ont montré que, pour le public spécialisé, le BFE joue le rôle d'une sorte de «centre de compéten-

ces» et de tête de réseau. La collaboration entre le BFE et les personnes interrogées ne pose aucun problème pour la plus grande partie de ces dernières. Elles ne sont qu'un dixième à les considérer comme «partiellement problématiques». Les différends constatés sont principalement attribués aux différentes priorités et aux intérêts (politiques) divergents.

– Une enquête complémentaire réalisée par l'OPCA au sujet de la *prise en compte du BFE par l'administration fédérale* a montré que le BFE est consulté pour les questions ayant trait à l'égalité. Le bureau et les services interrogés (Chancellerie fédérale et secrétariats généraux) sont d'avis que cette prise en compte ne présente pas de problèmes.

Introduction

Lors de sa séance du 22 février 1999, la section Prestations élargie de la Commission de gestion (CdG) du Conseil national a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) de présenter une esquisse de projet en vue d'une évaluation du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFE) axée principalement sur ses prestations et ses effets au cours de ses dix ans d'existence. Le 26 mars 1999, la section a discuté les diverses options présentées par l'esquisse du projet d'évaluation (se différenciant du point de vue du degré d'approfondissement et de la durée de l'enquête) et a mandaté l'OPCA de procéder à une évaluation succincte[16] comportant trois étapes principales.

La première étape est consacrée au recensement des objectifs et des tâches du BFE afin de décrire la situation à laquelle il aspire (ch. 2 du présent rapport). La deuxième étape a pour but d'analyser les produits, les activités et les prestations du BFE au cours de ses dix ans d'existence et de les attribuer aux diverses tâches correspondantes tout en tenant compte du mandat légal ainsi que des priorités qu'il a lui-même fixées dans le cadre de son travail (ch. 3). Les effets des activités du BFE sont abordés au moyen d'une enquête par sondage dont les questions suivantes constituent la colonne vertébrale:

– Comment la manière dont le BFE a interprété son mandat et fixé ses priorités est-elle évaluée?
– Quelles sont les prestations majeures fournies par le BFE au cours de ses dix ans d'existence?
– Quelle est l'utilité concrète des prestations fournies par le BFE pour le travail des destinataires et des personnes coopérant avec le BFE? Le cas échéant, quels sont les domaines où le soutien du BFE fait défaut?
– Quels sont les domaines dans lesquels les tâches du BFE ont déployé des effets? Quelle est la nature de ces effets?

16 Par évaluation succincte, les spécialistes entendent une évaluation réalisée rapidement (en moins de douze mois), à peu de frais (moins de 100 000 fr.) tout en assurant des résultats suffisamment fiables du point de vue de la méthode. Voir Widmer, Thomas, 1996: Kurzevaluationen: Eine Alternative zu umfangreichen Evaluationsstudien? Eine meta-evaluative Untersuchung. PNR 27 «Les effets des mesures étatiques». Série «résumés des recherches», Berne, p. 2 et 4.

– Dans quels domaines y a-t-il des lacunes en matière d'accomplissement des tâches et de réalisation des objectifs? Quelles sont les raisons de ces lacunes?

Ces questions ont été transposées dans le questionnaire utilisé pour réaliser l'évaluation succincte. Soixante-huit institutions, associations, organisations (généralement désignées par organisations dans la suite du rapport) et personnes qui peuvent être considérées comme compétentes en matière d'égalité entre femmes et hommes[17] y ont répondu (ch. 4). En outre, la section Prestations élargie a aussi chargé l'OPCA de se renseigner auprès des secrétariats généraux des départements afin de savoir si, et le cas échéant comment les unités administratives de la Confédération associent le BFE lorsqu'elles traitent des sujets qui ont un rapport avec les questions d'égalité (ch. 5). En guise de conclusion, le résumé (ch. 6) répond de manière condensée aux questions directrices énumérées dans l'encadré ci-dessus.

Outre le BFE, la Confédération dispose d'un deuxième service qui s'occupe de questions liées à l'égalité. Au sein de l'administration fédérale, l'égalité des chances entre femmes et hommes est du ressort du Bureau de la condition féminine de l'Office fédéral du personnel[18] institué en 1981 (conseils est soutien aux délégués à l'égalité et aux groupes de travail des offices fédéraux[19]). A l'instar de l'unité «Egalité entre femmes et hommes» de l'Office fédéral de la justice, ce bureau n'est pas intégré dans la présente évaluation.

L'activité que le BFE a déployée et les produits qu'il a fournis jusqu'à présent ne peuvent pas être décrits de manière complète dans ce rapport. Pour de plus amples informations à ce sujet, le dossier de documentation publié à l'occasion de ses dix ans d'existence fournit une vue d'ensemble des divers champs d'activité du BFE et comporte une liste de ses publications.[20] Finalement, il convient de rappeler que, en 1999, le BFE a lui-même commandé une évaluation effectuée sur mandat et en a planifié une deuxième pour l'an 2000. Ces évaluations ont pour but d'examiner le domaine d'activité des aides financières selon les art. 14 et 15 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995 (programmes d'encouragement et services de consultation). L'évaluation qui devrait être disponible d'ici à fin 1999 est principalement axée sur les aspects quantitatifs, celle prévue pour l'an 2000 sera plutôt axée sur les aspects qualitatifs. C'est cette deuxième évaluation qui permettra de se pencher sur les questions relatives aux effets, notamment sur la question de savoir si les objectifs des programmes d'encouragement ont été atteints.

Les résultats de la présente étude proviennent d'une analyse documentaire, d'interviews personnelles et de deux enquêtes écrites. La procédure et la portée des résultats se trouvent chaque fois dans les chapitres correspondants.

17 Pour des raisons de commodité de langage, la suite du rapport utilise généralement le seul terme d'égalité.

18 L'annuaire fédéral 1999 recense ce service en tant que «produit» *Egalité des chances* dans le domaine Programmes de promotion.

19 Voir Office fédéral du personnel, 1996, La première période de promotion des femmes dans l'administration générale de la Confédération 1992–1995, Berne, p. 8.

20 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, 1998, L'égalité: Du cas particulier à l'évidence, dix ans du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Documentation. A retirer auprès du BFE.

1 Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

1.1 Situation institutionnelle

Le BFE a été institué en 1988 par le Conseil fédéral (ordonnance du 24 février 1988 instituant le Bureau de l'égalité entre femmes et hommes). Avec le secrétariat de la Commission fédérale pour les questions féminines et le centre de documentation pour les questions féminines, le BFE constituait une section de l'Office fédéral de la culture du Département fédéral de l'intérieur (DFI). La section était directement subordonnée à la direction de l'office.

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité (LEg) le 1er juillet 1996, la situation juridique et l'autonomie du BFE ont évolué. Depuis lors, il a le statut d'un office et est directement subordonné au DFI. Le but de cette réévaluation hiérarchique était – au vu des expériences faites par les autorités chargées des questions en matière d'égalité de pays étrangers – d'augmenter l'efficacité de cette unité de l'administration (message concernant la LEg, FF *1993*, 1230).

1.2 Personnel et budget

L'effectif du BFE (sans le secrétariat de la Commission fédérale pour les questions féminines qui lui est rattaché administrativement et en matière de personnel) a plus que doublé et, de 4 personnes en 1989, il est passé à 10 personnes aujourd'hui. Ces personnes se sont partagé respectivement 3 (1989) et 6.9 (1999) postes. La plus grande croissance (2 postes) a été enregistrée en 1996. Elle découlait des nouvelles tâches confiées au BFE en matière de contrôle des demandes d'aide financière en vertu des art. 14 et 15 LEg et de surveillance de la réalisation des programmes d'encouragement. S'y ajoutent un poste de stagiaire juriste et une place d'apprentie employée de commerce[21]. Selon l'organigramme du BFE, le secrétariat de la Commission fédérale pour les questions féminines lui est encore rattaché, ce qui représentait 1.0 poste en 1976 et représente 1.7 poste aujourd'hui.

Pour l'année en cours, *le budget global* du BFE se monte à environ *5 millions de francs*. La plus grande partie de cette somme, soit les deux tiers, est consacrée aux aides financières. Cette position budgétaire est apparue avec l'entrée en vigueur de la LEg. Avec environ un million de francs, les salaires représentent la deuxième dépense par ordre d'importance décroissante, suivis des services de tiers (commissions et honoraires) dont le montant atteint environ un dixième du budget actuel.

Au cours des dix dernières années, la position budgétaire «commissions et honoraires» se montait chaque année à environ 500 000 francs. Une analyse budgétaire de cette rubrique montre qu'environ la moitié de ces moyens a été utilisée pour payer les honoraires d'experts et un cinquième pour les traductions et les mandats de graphisme (présentation des publications). Le reste correspond à diverses dépenses consenties pour d'autres tâches de relations publiques (par exemple l'organisation de colloques ou l'attribution du prix des médias pour l'enfance et la jeunesse «Zora la Rousse»).

21 Depuis le 1er septembre 1999, le BFE disposera d'un poste supplémentaire affecté au domaine juridique (en matière de politique intérieure et internationale).

2 Objectifs et tâches du BFE

2.1 Remarque préliminaire

Quels sont les objectifs et les tâches du BFE? Ont-ils évolué depuis la mise sur pied du BFE, et si oui, comment? Tel est l'énoncé de la question cruciale de la première étape de l'évaluation. Il s'agit d'exposer la situation à laquelle le BFE aspire. Au cours de la suite de cette évaluation, cette situation sera comparée à la situation actuelle. Des documents et des sources adaptés ont permis de répondre à cette question. Outre la documentation de nature juridique et politique (la LEg et le message concernant la LEg de 1993, par exemple), la recherche documentaire a également porté sur d'autres documents issus du «programme administratif» du BFE (p. ex. les rapports d'activité non publiés du BFE) ainsi que sur d'autres sources (par exemple le commentaire sur la LEg et les procès-verbaux des interviews de collaboratrices du BFE).

2.2 Objectifs du BFE

Les objectifs stipulés par la LEg de 1995 se fondent sur l'article sur l'égalité des sexes de la Constitution fédérale (art. 4, al. 2, cst.). Ils poursuivent les deux objectifs principaux suivants (art. 16, al. 1, LEg):

- Le BFE encourage la réalisation de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines.
- Il s'emploie à éliminer toute forme de discrimination directe ou indirecte.

Il s'agit d'*objectifs globaux* qui impliquent toute une série de tâches et d'activités. L'orientation fondamentale de l'action du BFE n'a pas changé au cours du temps. En effet, l'ordonnance de 1988 utilisait déjà les mêmes termes (voir art. 1, al. 1, de l'ordonnance instituant le BFE).

Le BFE concrétise son complexe mandat d'une manière *pragmatique*. Le bureau ne définit pas d'objectifs annuels ou intermédiaires en tant que tels, il définit des priorités à long terme et définit ses activités dans divers domaines sous forme de *programmes annuels*. L'élaboration de rapports d'activité à la fin de l'année permet, dans une certaine mesure, de contrôler le degré de réalisation des intentions planifiées.

Le BFE s'occupe de toutes les questions liées, formellement ou matériellement, à l'égalité entre les sexes dans tous les domaines (Schulz 1997, p. 342). Afin de répondre à ces *exigences ambitieuses*, il s'efforce de travailler de manière véritablement polyvalente, d'agir rapidement et de fixer des priorités (idem). La manière dont ces principes sont mis en pratiques est abordée au ch. 3.

2.3 Tâches du BFE

La LEg de 1995 ne se borne pas uniquement à fixer les objectifs fondamentaux du BFE. Elle renseigne également sur les *instruments* dont il dispose pour la mise en œuvre de ces objectifs. L'art. 16, al. 2, comporte une énumération de divers instruments du BFE qui sont présentés sous forme de «tâches»:

– informer la population;
– conseiller les particuliers et les autorités;
– procéder à des études et émettre des recommandations à l'intention des autorités et des particuliers;
– participer, le cas échéant, à des projets d'intérêt national;
– participer à l'élaboration des actes normatifs édictés par la Confédération, dans la mesure où ils sont pertinents pour la réalisation de l'égalité;
– traiter les demandes d'aides financières visées aux art. 14 et 15 LEg et contrôler la mise en œuvre des programmes d'encouragement.

D'une manière générale, les tâches attribuées au BFE appellent les constatations suivantes:

– La *gamme d'activités* du BFE est *diversifiée*. Les milieux auxquels il s'adresse vont du public au sens large aux autorités en passant par l'administration. De plus, les questions d'égalité ont un «caractère transversal» par excellence, c'est-à-dire qu'elles concernent les domaines les plus divers de la vie et de la politique. Selon la doctrine, l'énumération des tâches du BFE donnée par la LEg n'est *pas exhaustive*, ce qui est clairement indiqué par l'adverbe «notamment» qui la précède (Schulz 1997, page 343).
– Depuis qu'il existe, les tâches du BFE n'ont – du point de vue juridique – *pas été modifiées pour leur plus grande partie* (voir art. 1, al. 2, de l'ordonnance de 1988 instituant le BFE)[22]. Toutefois, par rapport à l'ordonnance de 1988, la LEg de 1995 a été enrichie d'un nouveau domaine avec l'introduction des aides financières. Une autre tâche légale a été confiée au BFE; ce dernier peut également «être associé à la recherche de femmes présentant les qualités requises pour devenir membres d'une commission» (art. 10, al. 3, de l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extraparlementaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération). A ces tâches fixées par la loi vient encore s'ajouter la gestion du *centre de documentation pour les questions féminines* auparavant confiée à la Commission fédérale pour les questions féminines.
– Même si du point de vue légal, – à l'exception de l'introduction des aides financières – les tâches du BFE qui ont été reprises dans la LEg n'ont pour l'essentiel pas été modifiées, mais le volume des ces tâches augmente avec l'attention accrue que les autorités et, surtout, la population accordent au BFE et aux questions d'égalité[23].

22 Contrairement aux recommandations du groupe de travail «Egalité des salaires», il a été renoncé à introduire deux compétences supplémentaires (droit d'introduire une action dans le domaine de l'égalité des salaires et de l'égalité des sexes, droit d'exiger des informations dans le cadre d'enquêtes). De l'avis des milieux travaillant dans le domaine de l'égalité, le fait de renoncer à la compétence d'exiger des informations dans le cadre d'enquêtes est plutôt défavorable à la cohérence et à l'efficacité de la LEg (Schulz 1997, p. 340).

23 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, 1998, Documentation publiée à l'occasion de ses dix ans d'existence, p. 3.

3 Activités du BFE

3.1 Remarque préliminaire

Quelles prestations le BFE a-t-il fournies pour atteindre ses objectifs et remplir les tâches qui lui sont dévolues? Tel est l'énoncé de la question cruciale de la deuxième étape de l'évaluation. Cette étape a pour but de décrire la situation actuelle. Il s'agit de faire l'inventaire des produits, des activités et des services du BFE et de les classer par domaine d'activité et par thème. En particulier, l'un des objectifs ainsi poursuivi est de dégager les axes prioritaires de l'engagement du BFE au cours de ces dix dernières années ainsi que de déceler les évolutions éventuelles à ce sujet.

La réponse à cette question a essentiellement été recherchée au moyen d'une *évaluation quantitative* des *rapports d'activité annuels* non publiés du BFE. Afin d'être en mesure de fournir des informations solidement étayées et crédibles, les résultats de cette analyse ont été comparés avec ceux d'autres sources (rapports de gestion annuels du Conseil fédéral, liste des avis formulés à l'occasion des procédures de consultation des offices de 1997 à 1998, comptes-rendus d'interviews avec des collaboratrices actuelles et anciennes, documents du BFE relatifs aux aides financières, etc.). Cette manière de procéder par *investigations parallèles* s'est imposée étant donné les divers problèmes liés aux données (à ce sujet, voir annexe 2). Sans indication contraire, les résultats tirés des évaluations des rapports d'activité du BFE présentés ci-dessous sont confirmés par les autres documents consultés.

Il semblerait qu'aucun autre service de la Confédération n'ait, jusqu'à présent, été évalué d'une manière comparable, c'est la raison pour laquelle une possibilité de comparaison, pour les résultats de l'évaluation quantitative ainsi que pour ceux résultant de l'enquête par sondage (ch. 4) fait défaut.

3.2 Activités déployées jusqu'ici par le BFE par domaine de compétence

3.2.1 Produits, services et activités du BFE et leur regroupement en divers domaines de compétence

Dans ses divers rapports annuels, le BFE présente ses diverses activités classées en rubriques. L'OPCA a recensé ces activités de manière *quantitative* et les a regroupées, en grande partie en fonction des domaines de compétence énumérés dans la LEg (voir l'annexe 2 pour plus de détails à ce sujet). Le regroupement des différents produits, activités et prestations dans ces divers domaines a été effectué en s'inspirant d'un classement déjà utilisé auparavant (voir Schulz 1997, p. 343 à 348). L'ordre des domaines de compétence s'inspire de la LEg.

– Le domaine de la *sensibilisation et de l'information du public* regroupe de nombreuses prestations qui s'adressent en partie à des publics différents: interviews de collaboratrices du BFE par divers médias, organisation de larges campagnes de sensibilisation, organisation de manifestations d'information (par le BFE seul ou en collaboration avec d'autres services), organisation de colloques spécialisés à caractère de perfectionnement, publications diverses, attribution du prix des médias pour l'enfance et la jeunesse, etc.

– *Conseils aux autorités et aux particuliers* : le traitement de demandes de particuliers au sujet de leurs droits ou la rédaction d'expertises sur demande du Tribunal fédéral, d'autorités cantonales, de services de l'administration fédérale etc., fait partie de ce domaine d'activité.

– Pour ce qui est de la *réalisation d'études et des recommandations à l'intention d'autorités et de particuliers*, il s'agit avant tout d'octroyer des mandats de recherche scientifique dans des domaines intéressant l'égalité et de publier des rapports, des recommandations ou des directives qui s'y rapportent (par exemple une étude sur l'égalité des salaires présentant une nouvelle méthode d'évaluation du travail). Il y a certains recoupements avec le domaine de l'information et de la sensibilisation de l'opinion publique.

– En ce qui concerne la *participation à des projets d'intérêt national*, il s'agit avant tout de projets réalisés dans le cadre de la Conférence des délégués suisses à l'égalité entre femmes et hommes (par exemple la campagne nationale «Halte à la violence contre les femmes dans le mariage et le partenariat» en 1997, «16+Projet des places d'apprentissage» durant les années 1998 à 2000).

– La *participation à l'élaboration d'actes normatifs édictés par la Confédération en matière d'égalité entre femmes et hommes* est une tâche de base du BFE principalement assumée au sein de l'administration. Dans ce domaine, les activités consistent notamment à participer aux procédures de consultation des offices (en cas de projets de loi, de réponse à des interventions parlementaires etc.) ou à se présenter comme expert à disposition des commissions parlementaires.

– Les activités très variées du BFE dans le cadre des *aides financières* en vertu de la LEg destinées à encourager l'élimination des barrières rencontrées par les femmes dans le domaine de l'égalité professionnelle vont de la rédaction de directives pour la présentation des demandes au développement d'un guide d'évaluation en passant par l'organisation de cours sur la réalisation de projets etc.

– La catégorie *réseau* recouvre le travail en réseau et la collaboration avec divers services officiels et organisations qui assument des tâches semblables (notamment bureaux d'égalité cantonaux et communaux, Commission fédérale pour les questions féminines, organisations féminines, œuvres d'entraide).

– La participation du BFE à des activités internationales (p. ex. la 4e conférence mondiale de l'ONU sur les femmes qui s'est tenue à Pékin en 1995), outre les contacts internationaux qui en découlent, implique également des travaux importants à l'échelon national. Ainsi, les activités dans le *cadre international* comprennent tant les contacts internationaux en tant que tels que les travaux qui en découlent au niveau national (par exemple les travaux liés à l'élaboration d'un Plan d'action pour la Suisse pour l'égalité entre femmes et hommes).

– A l'échelon de la Confédération, le BFE participe, depuis sa création, à de nombreux groupes de travail et commissions principalement constitués de représentants de l'administration fédérale. Dans le cadre de la présente évaluation, ces activités ont été regroupées dans une catégorie à part intitulée *groupes de travail et commissions*. Il faut toutefois noter qu'il peut y avoir

quelques recoupements avec d'autres domaines de compétence (notamment avec la participation à l'élaboration d'actes normatifs édictés par la Confédération ou les conseils aux autorités et aux particuliers).

3.2.2 Aperçu des activités principales du BFE de 1989 à 1998

L'examen des rapports annuels du BFE renseigne sur les *axes prioritaires* de l'engagement du BFE et permet de répondre à la question de savoir si ces axes prioritaires ont connu une évolution au cours des dix dernières années. Le tableau 1 montre l'*importance relative des divers domaines de compétence* en fonction du nombre d'occurrences dans les rapports annuels du BFE[24]. Le domaine des aides financières n'a pas été intégré dans le tableau puisque cet instrument n'existe que depuis 1996. La participation à des projets d'intérêt national n'y figure pas non plus étant donné que les rapports annuels du BFE ne regroupent pas d'activités sous cette rubrique. Le tableau 1 est un résumé du tableau A de l'annexe 2.

Tableau 1: Domaines de compétence en fonction du nombre d'occurrences dans les rapports d'activité du BFE, par ordre d'importance décroissante (1989 à 1998)

Domaine d'activité		nombre d'occurrences
1.	Sensibilisation et information du public	350
2.	Groupes de travail et commissions	206
3.	Réseau	120
4.	Participation à l'élaboration d'actes normatifs édictés par la Confédération	113
5.	Conseils aux autorités et aux particuliers	58
6.	Réalisation d'études et recommandations à l'intention d'autorités et de particuliers	39
7.	Cadre international	29

Source: Dépouillement de l'OPCA

D'après le tableau 1, le BFE a déployé des activités dans tous les domaines de compétence énumérés. Cette constatation permet de conclure que, pour l'essentiel, le bureau a assumé les tâches qui lui sont assignées par la loi. En outre, il montre que le BFE a *déployé des activités tant externes qu'internes*, et ceci dans une proportion que l'on peut qualifier d'équilibrée (sensibilisation et information du public, réseau – groupes de travail et commissions, participation à l'élaboration d'actes normatifs édictés par la Confédération). Ce résultat est corroboré par les interviews qui ont révélé qu'en pratique, un soin particulier est accordé à la recherche d'un bon équili-

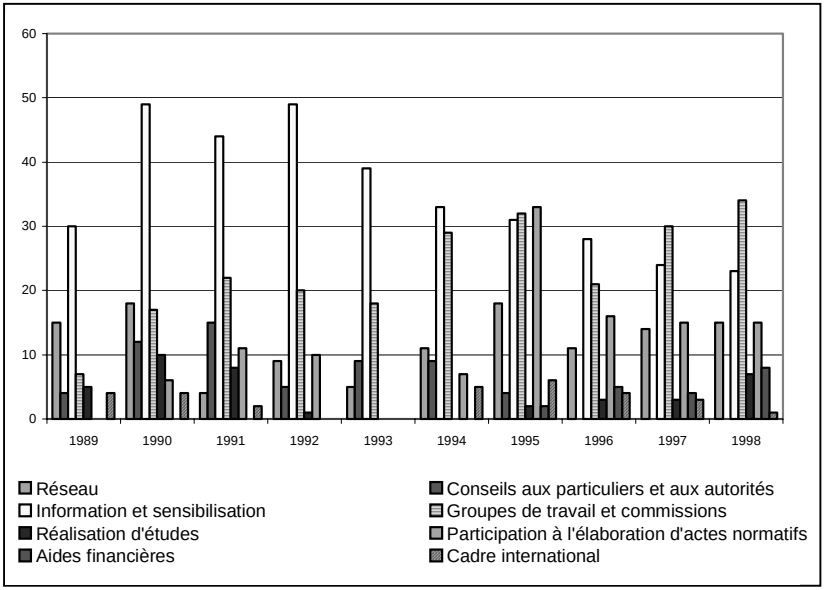
[24] Etant donné que certaines prestations présentées dans les rapports annuels du BFE peuvent être classées dans différents domaines de compétence, le dépouillement de l'OPCA comporte un certain nombre de comptabilisations multiples (par exemple attribution d'un mandat et publication subséquente d'une étude scientifique). Cette situation ne pose cependant pas de problème étant donné qu'il ne s'agit pas d'obtenir des valeurs absolues exactes, mais bien plus de pouvoir se prononcer sur les axes prioritaires de l'engagement du BFE.

bre entre les divers domaines d'activité. Un engagement important dans le domaine de la réalisation d'études n'aurait que peu de sens sans effort correspondant en ce qui concerne les relations publiques.

3.2.3 Evolution dans le temps des axes prioritaires de l'engagement du BFE

La comptabilisation des occurrences dans les rapports d'activité du BFE a également permis de constater une évolution dans le temps des axes prioritaires de son engagement (graphique 1).

Graphique 1: L'engagement du BFE dans les divers domaines d'activité entre 1989 et 1998



Source: Dépouillement de l'OPCA

Le graphique 1 montre effectivement que, au cours du temps, l'intensité des efforts du BFE s'est quelque peu déplacée d'un domaine de compétence à l'autre. L'évolution est la plus frappante pour les domaines de la *sensibilisation et de l'information du public* et pour les *groupes de travail et commissions*. Alors que le premier de ces deux domaines de compétence a plutôt tendance à perdre une partie de son importance – évaluée en fonction du nombre d'occurrences correspondantes dans les rapports annuels du BFE – durant la deuxième moitié de la période examinée, le deuxième domaine semble en revanche plutôt prendre de l'importance. Cette dernière constatation, bien que de manière moins marquée, semble également s'appliquer au domaine de la *participation à l'élaboration d'actes normatifs édictés par la Confédération*.

Sur la base des données disponibles, le graphique 1 ne permet guère de se prononcer sur les activités en matière de *réseau* et de *conseils aux autorités et aux particuliers* (rubrique suivie jusqu'en 1995 seulement). Pour ce qui est de ces activités, il est nécessaire de recourir à d'autres sources. Selon les déclarations recueillies durant les interviews de collaboratrices, anciennes et actuelles, du BFE, il est possible de constater des *modifications du profil* dans ces deux domaines de compétence durant la période prise en compte. Durant la phase de démarrage du bureau, les activités en matière de réseau consistaient principalement à donner des impulsions dans le but d'institutionnaliser d'autres instances d'égalité. Entre-temps, un réseau de coordination et de contacts variés a été mis en place. Cette nouvelle situation permet de plus en plus au BFE de concentrer ses activités dans d'autres domaines d'activité (conseils *aux autorités et aux particuliers*, sensibilisation et information du public) et de gagner ainsi en efficacité[25]. Les conseils aux autorités et aux particuliers occupaient une place particulièrement importante durant la phase de démarrage. Ils ont tout d'abord permis au BFE de se faire connaître à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration fédérale. D'autre part, ces travaux concrets en matière de conseils et d'entremise lui ont fourni de précieuses informations sur les domaines dans lesquels il était nécessaire d'agir en matière d'égalité des sexes. Avec le développement du réseau reliant les divers services et organisations qui s'occupent également de questions d'égalité, l'engagement dans le domaine des conseils (principalement aux particuliers) a tendance à reculer. Toutefois, avec l'introduction de la LEg en 1996, les besoins en matière d'information et de conseils ont de nouveau augmenté (p. ex. pour ce qui est des demandes de renseignements sur l'évaluation du travail non discriminatoire à l'égard des sexes ou du harcèlement sexuel au travail).

Les *aides financières* constituent un champ de compétence demandant un engagement important (1.5 poste de travail). Une partie importante du travail est consacrée à l'examen des demandes d'aide financière. En 1998 par exemple, le BFE a examiné 57 nouvelles demandes; 39 projets ont été entièrement ou partiellement autorisés et 15 ont été refusés[26]. L'analyse quantitative des demandes ayant fait l'objet d'une aide financière en 1996/97 montre les orientations thématiques des projets soutenus (voir annexe 3 au présent rapport).

Les résultats du dépouillement quantitatif des rapports d'activité ne parviennent pas à refléter l'importance effective des activités du bureau dans le *cadre international*. En effet, toutes les autres déclarations font état d'une *augmentation nette des travaux dans ce domaine* au cours des dernières années, en particulier en liaison avec la 4e conférence mondiale de l'ONU sur les femmes qui s'est tenue à Pékin en 1995 (interviews des collaboratrices du BFE, documentation publiée à l'occasion des dix ans d'existence du BFE).

25 A ce sujet, voir Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, 1993, affiche à l'occasion du 5e anniversaire du BFE, Berne.

26 Le solde, c'est-à-dire 3 demandes sont encore en suspens. Voir rapport de gestion 1998 du Conseil fédéral, p. 38 à 39 (données actualisées grâce aux renseignements fournis par le BFE).

3.3 Activités assurées jusqu'ici par le BFE par domaine thématique

Ce chapitre est consacré aux priorités thématiques fixées par le BFE. Cet aspect des activités du BFE est abordé au moyen de l'analyse du contenu des rapports de gestion du Conseil fédéral et de divers documents du BFE. En outre, l'OPCA a évalué quantitativement trois importantes rubriques des rapports d'activité du BFE du point de vue des domaines thématiques abordés (voir annexe 2, ch. 1.3).

Les *priorités* du BFE qui ressortent des documents examinés par l'OPCA sont les suivantes: Les rapports de gestion du Conseil fédéral des années 1989 à 1994 révèlent que le BFE avait indiqué que l'égalité des salaires et l'égalité des chances entre femmes et hommes dans le *monde du travail* constituait le point fort de ses activités (de plus, pour 1991, le domaine des assurances sociales a également été cité en tant qu'axe prioritaire). A partir de 1996, les rapports de gestion mentionnent de manière répétée que le DFI met l'accent sur la mise en œuvre de la LEg. La documentation du BFE publiée à l'occasion de ses dix ans d'existence rappelle que l'égalité dans les rapports de travail demeure l'un des axes d'activité prioritaire. En outre, l'égalité dans le domaine du *droit* est également cité en tant que priorité permanente. Fin 1998, l'élaboration du Plan d'action de la Suisse est également mentionnée, mais en tant que priorité plus ponctuelle (Schulz 1998, p. 47). Pour les années à venir, c'est le *gender mainstreaming* qui constituera l'axe prioritaire des activités du BFE. «Cette nouvelle appellation est une forme raccourcie internationalement acceptée pour désigner les processus et décisions (politiques) qui sont nécessaires à la concrétisation de l'égalité entre femmes et hommes à tous les niveaux de l'Etat et de la société[27].»

La liste des thèmes ci-dessous a été utilisée pour le comptage des occurrences dans les rapports d'activités du BFE. Elle s'inspire principalement de la liste de domaines thématiques figurant dans la documentation du BFE publiée à l'occasion de ses dix ans d'existence:

Domaines thématiques du BFE

- Aides financières
- Assurances sociales
- Cadre international
- Divers
- Droit
- Famille/mariage/divorce
- Finances/impôts
- Formation/perfectionnement
- Jeunesse
- Migration
- Politique
- Rapports de travail (principalement égalité des chances et des salaires)
- Réseau
- Santé
- Science
- Traites des femmes/tourisme sexuel
- Violence contre les femmes et les enfants

Du point de vue thématique, les résultats de l'analyse quantitative d'une activité importante du BFE (manifestations, publication, participation du BFE aux groupes de travail qu'il qualifie d'importants) peuvent être résumés de la manière suivante:

27 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, 1998, Documentation publiée à l'occasion de ses dix ans d'existence, p. 12.

Le *thème le plus important* est sans conteste celui des *rapports de travail*. Durant toute la période examinée, ce thème était nettement prioritaire et son importance a encore augmenté lors de l'introduction de la LEg (voir aides financières). Ce résultat principal est confirmé sans exception par toutes les autres sources d'information. Par ordre d'importance décroissante, ce thème prioritaire entre tous est suivi à bonne distance par les aides financières, la politique, le cadre international, la jeunesse et la violence contre les femmes et les enfants.

D'un point de vue quantitatif, de façon tendancielle, le BFE a été moins actif en matière de *science, famille/mariage/divorce, santé, assurances sociales et finances/impôts*. Alors que les autres documents examinés (principalement l'analyse quantitative des rapports de gestion du Conseil fédéral) confirment cette tendance pour les trois premiers thèmes, il est nécessaire de relativiser les premiers résultats obtenus pour les assurances sociales ainsi que les finances et impôts. L'analyse de la participation du BFE aux procédures de consultation des offices durant les années 1997 et 1998 a révélé que le BFE a effectivement montré sa présence dans le domaine des *assurances sociales*; il est vrai que le public n'est pas en mesure de percevoir ce travail plutôt effectué en coulisses (voir annexe 4). Avec la récession, le thème *finances/impôts* a pris de plus en plus d'importance durant la période examinée (publications, participations à des groupes de travail traitant ce sujet).

Selon les comptages des occurrences effectués, le domaine du *droit* (égalité devant la loi) se situe au milieu des thèmes prioritaires. A première vue, ce résultat semble être en contradiction avec les déclarations du BFE qui précise qu'il s'agit d'une priorité permanente. Cette constatation trouve son explication dans le fait que les comptages effectués sont axés en fonction des thèmes. Comme l'évaluation en fonction des domaines d'activité ci-dessus l'a montré, la participation à l'élaboration d'actes normatifs édictés par la Confédération est sans aucun doute une activité prioritaire du BFE (voir tableau 1).

3.4 Conclusion

Les résultats de l'examen des objectifs et des tâches du BFE peuvent être résumés de la manière suivante:

- Avec la promotion de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines et l'élimination de toute forme de discrimination le BFE doit *atteindre un large éventail d'objectifs*. La loi ne les concrétise pas davantage. Etant donné que le BFE n'a pas formulé explicitement le cadre de son action, il n'est pas possible d'établir une relation entre les tâches effectuées et des objectifs concrètement arrêtés.
- Ces objectifs sont liés à *l'étendue des tâches et thèmes* confiés aux BFE. L'évaluation quantitative des produits, des services et des activités du BFE a montré que ce dernier a déployé des activités dans tous les domaines. En outre, l'examen des tâches a révélé que *le rapport entre les activités internes et externes du BFE est équilibré*.
- La répartition des activités du BFE selon des domaines thématiques a montré que le bureau a effectivement déployé le plus d'activités dans le domaine des *rapports de travail*, domaine qu'il a d'ailleurs lui-même toujours qualifié de prioritaire. Parallèlement, le BFE a également accordé de l'importance à d'autres domaines (notamment aux aides financières, à la politique, au ca-

dre international, à la jeunesse, à la violence contre les femmes et les enfants). Il était en revanche moins présent dans les thèmes suivants: science, famille/mariage/divorce, santé et finances/impôts.

– Dans certains autres domaines encore, le BFE n'a pratiquement pas déployé d'activités durant la période examinée: notamment concernant des thèmes tels que femme et environnement (y compris l'agriculture) qui est mentionné comme champ d'activité dans le programme d'action adopté lors de la 4e conférence mondiale de l'ONU sur les femmes de 1995.

D'une manière générale il est possible de constater que, pour l'essentiel, le BFE assume les tâches que la loi lui a confiées.

4 Evaluation de l'activité du BFE et de ses effets

4.1 Remarques préliminaires

4.1.1 Méthode

Avant de présenter les résultats de l'enquête par sondage sur l'activité du BFE et ses effets, il convient de rappeler que le présent examen n'a pas pour objet de se consacrer à l'une ou l'autre mesure dans le domaine de l'égalité. L'objectif poursuivi est d'examiner l'institution BFE dans son ensemble. De l'avis de l'OPCA il ne semblait pas possible de réaliser une évaluation objective des effets des nombreuses activités du BFE, tant il est vrai que le champ de la politique en matière d'égalité est déterminé par un grand nombre de facteurs[28]. Pour cette raison, l'OPCA a décidé d'évaluer les effets des activités du BFE en recourant à la méthode des avis subjectifs d'experts. Cette méthode ne mesure pas des effets objectifs. Elle permet de recueillir des avis subjectifs concernant ces effets. Etant donné que l'enquête de l'OPCA concentre le savoir qualifié et les expériences de spécialistes choisis de façon représentative, les résultats obtenus par cette méthode peuvent prétendre à une bonne fiabilité.

Durant la réalisation de la présente évaluation, la question de la méthode choisie a parfois été abordée par les personnes interrogées. Le BFE n'était pas seul de l'avis que sa contribution au processus de réalisation de l'égalité ne pouvait pratiquement pas être mesurée étant donné que les processus sociaux sont soumis à de très nombreux facteurs d'influence. De temps à autre, il a été dit de manière critique que le résultat de l'enquête ne reflétait que les opinions des diverses organisations qui y ont participé. Mais, le fait de considérer toutes ces opinions dans leur totalité et non pas individuellement confère à l'évaluation de l'activité et des effets du BFE le degré d'objectivité souhaité.

28 En plus des activités du BFE, une analyse d'efficacité devrait tenir compte des nombreux autres facteurs d'influence qui agissent sur l'égalité des sexes que l'on constate effectivement dans la société (p. ex. la situation sur le marché du travail, l'héritage historique, les mesures politiques concernant la formation et la famille, les mesures de politique sociale, les stéréotypes de rôles au sein de la famille, les activités d'autres services ou organisations qui assument des tâches dans le domaine de l'égalité, les effets des réseaux, des médias etc.). A ce sujet, il serait nécessaire de disposer d'études de cas détaillées ainsi que d'indicateurs d'effets clairement définis.

4.1.2 Enquête

Pour pouvoir évaluer l'activité du BFE au cours des dix dernières années, l'OPCA a, d'une part, *interviewé* des spécialistes et, d'autre part, procédé à une *enquête écrite* au moyen d'un questionnaire. En ce qui concerne l'enquête, elle a été adressée à 85 organismes et personnes qui, en raison de leur orientation spécifique, peuvent être considérés comme compétents en matière d'égalité en général ou de certains de ses domaines particuliers. Les questionnaires de l'enquête ont servi de base aux discussions avec les personnes interviewées (il y en a eu dix). Les résultats des interviews ont été exploités conjointement avec ceux de l'enquête par voie écrite. Ainsi, les résultats présentés au chiffre 4 sont basés sur l'évaluation de 68 questionnaires (58 questionnaires rentrés de l'enquête écrite plus 10 questionnaires des interviews). Le questionnaire[29] élaboré à cet effet comporte douze questions fermées et cinq questions ouvertes réparties en quatre blocs (indications sur les personnes ou organisations interrogées, domaines thématiques du BFE, instruments du BFE, collaboration personnes/organisations interrogées – BFE). Les questions fermées ont fait l'objet d'une évaluation quantitative, les questions ouvertes et les interviews ont été évaluées au moyen d'une analyse qualitative des réponses.

4.2 Indications sur les personnes ou organisations interrogées

La *sélection* des personnes et des organisations interrogées a été effectuée d'une part en tenant compte de la diversité des thèmes abordés par le BFE et, d'autre part, en fonction de la composition de la Commission fédérale pour les questions féminines[30]. Sur les 85 personnes et organisations sélectionnées, 58 ont répondu, ce qui correspond à un taux de réponse de 68 %[31]. Une ancienne collaboratrice et deux représentantes actuelles du BFE ont participé aux interviews personnelles. Les autres participants à ces interviews personnelles étaient des représentants des bureaux de l'égalité cantonaux et communaux, des milieux scientifiques, des partenaires sociaux et des associations féminines. Le tableau ci-dessous permet d'avoir une vue d'ensemble des divers domaines dans lesquels les organisations et personnes interrogées déploient leurs activités (question 1). Ce tableau ne tient pas compte des bureaux de l'égalité des cantons et des communes étant donné que ceux-ci assument des tâches dans la plupart des domaines énumérés ici.

29 Le questionnaire se trouve en annexe (annexe 5).
30 Les organisations interrogées (questionnaires et interviews personnelles) sont énumérées par ordre alphabétique à l'annexe 6.
31 Pour ce qui est des 17 bureaux de l'égalité cantonaux et communaux, le taux de réponse a atteint 94 % contre 62 % pour les autres interrogés.

Tableau 2: Domaines d'activité principaux des organisations et personnes interrogées

Questionnaires évalués: 47, plusieurs réponses possibles, nombre d'occurrences: 145

Domaine	nombre d'occurrences
Formation	20
Travail/économie	29
Famille/mariage/divorce	16
Santé	9
Violence contre les femmes	14
Jeunesse	3
Migration	5
Assurances sociales	15
Science	9
Politique	15
Autres	10

Source: Enquête de l'OPCA

Des organisations et personnes ayant participé à l'enquête, 29 déploient des activités dans le domaine intitulé *travail/économie*. Le deuxième secteur d'activité le plus représenté est la *formation* (20 occurrences) alors que les domaines famille/ mariage/divorce, violence contre les femmes, assurances sociales et politique ont été cochés entre 14 et 16 fois. Les cinq autres domaines atteignent moins de 10 occurrences. La catégorie «autres» regroupe notamment des domaines tels que femme et environnement, église ou coopération au développement.

A la question de savoir à quel *niveau* la personne ou l'organisation ayant répondu au questionnaire déploie ses activités, le niveau national a été indiqué 31 fois, le niveau cantonal 12 fois, les niveaux international, régional et local 6 fois chacun (question 2, questionnaires évalués: 47 étant donné que les bureaux cantonaux et communaux n'ont pas été pris en compte, plusieurs réponses possibles, nombre d'occurrences: 61). Finalement, le questionnaire comportait également la question de l'appartenance au *domaine institutionnel* des organisations ou des personnes répondant à l'enquête (question 3). Le tableau 3 ci-dessous présente les réponses à cette question[32].

32 Trois des catégories proposées au choix dans le questionnaire n'ont pas été reprises dans le tableau: Il s'agit tout d'abord des deux catégories «coopérant avec le BFE» et «membre de la Conférence de l'égalité» étant donné que ces deux catégories sont largement identiques à celle de «bureau de l'égalité». Pour ce qui est de la troisième catégorie, il s'agit des «bénéficiaires d'aides financières LEg», soit neuf organisations déployant leurs activités dans des domaines divers.

Tableau 3: Appartenance institutionnelle des organisations et des personnes interrogées

Questionnaires évalués: 65, plusieurs réponses possibles, nombre d'occurrences: 89

Domaine	nombre d'occurrences
Bureau de l'égalité cantonal/communal	18
Délégué l'égalité (entreprise)	9
Membre de la Commission pour les questions féminines	11
Représentation d'employeurs	2
Représentation d'employés	6
Organisation féminine	17
Autres organisations	12
Scientifique, expert pour les questions d'égalité	10
Autre	4

Source: Enquête de l'OPCA

Avec 18 et 17 occurrences, ce sont respectivement les bureaux de l'égalité et les organisations féminines qui sont les organisations les plus représentées. Les catégories «autres organisations», «membres de la Commission pour les questions féminines» et «scientifique, expert pour les questions d'égalité» ont été cochées environ une dizaine de fois chacune. Les partenaires sociaux étaient représentés par six représentants syndicaux et deux représentants patronaux. Les organisations patronales sont donc quelque peu sous-représentées, ce qui, entre autres, découle du faible taux de réponse enregistré pour cette catégorie.

Afin de constater d'éventuelles corrélations et d'isoler diverses perspectives, *l'évaluation* a été faite selon trois catégories formées à cet effet: la première catégorie est constituée des représentants du BFE (nombre de personnes interrogées: 3), la deuxième catégorie des représentants des bureaux de l'égalité cantonaux et communaux (nombre de personnes interrogées: 18) et la troisième catégorie de toutes les autres personnes (nombre de personnes interrogées: 47). A moins que ces catégories ne présentent des caractéristiques intéressantes qui les distinguent des autres, les constatations faites aux chapitres ci-après se basent sur l'ensemble de toutes les réponses. Pour des raisons méthodologiques, il a été nécessaire de renoncer à une évaluation séparée pour chacun des domaines institutionnels cités ci-dessus.

En considérant les activités principales, les niveaux auxquels les activités sont déployées et les diverses appartenances institutionnelles des personnes ayant répondu à l'enquête, force est de constater que la présente évaluation se base sur les déclarations d'un *large éventail* d'organisations et de spécialistes.

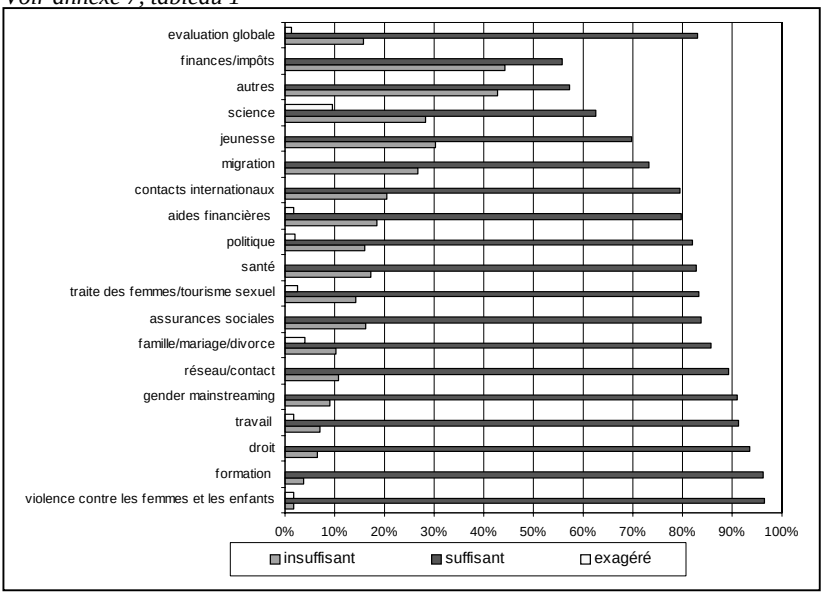
4.3 Evaluation de l'engagement du BFE en fonction des domaines thématiques

Comment les milieux compétents évaluent-ils la manière dont le BFE a interprété son mandat et fixé ses priorités? Pour répondre à cette question, les personnes inter-

rogées ont été priées de porter une appréciation sur l'engagement du BFE (selon une échelle comportant trois niveaux: insuffisant, suffisant, exagéré) dans 17 domaines thématiques[33].

D'une façon globale, l'*appréciation de l'engagement du BFE* dans les divers domaines thématiques est très bonne. Une majorité importante des réponses à l'enquête, a considéré l'engagement du BFE comme *adéquat* (avec une proportion de 83 % de «*suffisant*»)[34]. L'engagement a été considéré comme «insuffisant» dans 16 % et comme «exagéré» dans 1 % des réponses.

Graphique 2: Appréciation de l'engagement du BFE dans les divers domaines thématiques
Questionnaires évalués: 68, les divers domaines thématiques ont fait l'objet d'au moins 32 et d'au plus 57 réponses (moyenne: 46 réponses par thème).
Voir annexe 7, tableau 1



Source: Enquête de l'OPCA

33 La question 4 relative à l'engagement du BFE ainsi que la suivante au sujet des effets produits sont restées relativement souvent sans réponse (respectivement 32 % et 43 %). Ce résultat n'était pas complètement inattendu étant donné que les instructions relatives à ces deux questions mentionnaient explicitement l'option permettant de ne pas cocher de case correspondante lorsque la personne répondant au questionnaire n'était pas en mesure de fournir des indications sur un thème particulier. Les raisons de ces absences de réponses ont été parfois données au moyen de remarques explicatives précisant le manque de connaissances relatives aux activités du BFE ou le manque de vue d'ensemble sur toute la période concernée par l'enquête (1989 à 1998). Certaines réserves quant à la méthode d'évaluation ont également été émises à cet endroit.

34 Certaines personnes interrogées ont relativisé leurs réponses en précisant qu'elles considèrent que l'engagement du BFE est «suffisant» par rapport aux ressources à sa disposition, mais que, au regard des inégalités qui existent encore, l'évaluation devrait plutôt être «insuffisant».

Les résultats de l'enquête montrent que l'activité du BFE dans les domaines du *travail* et du *droit*, est considérée comme adéquate par une large majorité des personnes ayant répondu à l'enquête (respectivement 91 % et 94 %). L'indice de satisfaction est le même (91 % de «suffisant») pour le *gender mainstreaming*, la nouvelle activité prioritaire de ces prochaines années. La satisfaction des personnes interrogées est encore plus grande en matière de *formation* et de *violence contre les femmes et les enfants* (96 % de personnes satisfaites pour ces deux domaines). La satisfaction est également grande pour ce qui concerne l'engagement du BFE dans les domaines tels que réseau (89 %), famille/mariage/divorce (86 %), assurances sociales (84 %), traite de femmes/tourisme sexuel et santé (83 % chacun), politique (82 %), aides financières et contacts internationaux (80 % chacun). Certains domaines dans lesquels le BFE a déployé relativement peu d'activités (voir ch. 3.3) sont malgré tout présents dans cette liste.

La catégorie des autres personnes interrogées a parfois qualifié l'engagement du BFE d'«*exagéré*» dans certains domaines. A été qualifié comme tel, l'engagement du BFE dans les domaines travail, aides financières, traite des femmes/tourisme sexuel, violence et politique (2 % pour chacun de ces domaines) ainsi que (à raison de 4 %) le domaine famille/mariage/divorce. L'engagement du BFE en faveur de la science a fait l'objet des évaluations les plus controversées avec la plus forte proportion de mentions «exagéré» (9 %) tout en ayant fait l'objet d'une quantité considérable de mentions «insuffisant» (28 %). Ce sont les domaines finances/impôts (44 %), jeunesse (30 %), migration (27 %) qui ont enregistré le plus grand nombre de mentions «*insuffisant*». Entre 10 et 20 % des personnes interrogées ont estimé que l'engagement du BFE dans les domaines famille/mariage/divorce, aides financières, traite des femmes/tourisme sexuel, santé, contacts internationaux, réseau et politique est «insuffisant».

Une *comparaison* entre les appréciations des trois catégories permet de constater que les représentants du BFE et des bureaux de l'égalité considèrent que l'engagement du BFE est adéquat («suffisant») à une plus grande majorité (respectivement 94 % et 91 %) que la catégorie des autres personnes interrogées (79 % de «suffisant»). Avec au total 19 % de mentions «insuffisant» et 2 % de mentions «exagéré», la catégorie des autres personnes interrogées est plus encline à demander un engagement accru ou une définition de priorités différentes. Cette attitude peut être expliquée en particulier par les besoins spécifiques des groupes d'intérêts qui, en règle générale, souhaitent que le BFE fasse preuve d'un plus grand engagement dans leur propre domaine thématique prioritaire.

En guise de conclusion, il est possible de constater qu'au moins 80 % (maximum: 96 %) de toutes les personnes qui ont répondu à l'enquête considèrent que le BFE déploie suffisamment d'activités dans 13 des 17 domaines thématiques énumérés. Pour les quatre autres domaines thématiques, entre 27 et 44 % des personnes interrogées ont estimé que l'engagement du BFE était insuffisant alors qu'un engagement exagéré a été perçu (en majorité dans des proportions de l'ordre de 2 %) pour sept domaines thématiques. Tous les domaines ayant fait l'objet de mentions «exagéré» ont également été crédités de mentions «insuffisant» et ces derniers l'ont été en nombre généralement plus élevé.

4.4 Effets des activités du BFE et causes des effets moindres

Dans quels domaines thématiques l'activité du BFE a-t-elle produit des effets? Quelle est la nature de ces effets? Le cas échéant, quelles sont les causes des effets moindres? Les réponses à ces questions ont été recherchées en trois étapes. Tout d'abord la question de l'intensité des effets a été abordée sur la base du catalogue thématique (*question 5a, échelle à 4 niveaux d'intensité, allant d'effets moindres à effets importants*). Une question ouverte a permis de cerner la nature de ces effets (question 5b) et, finalement, les causes des effets moindres sont recherchées au moyen d'une question fermée (question 6).

4.4.1 Appréciation de l'intensité des effets

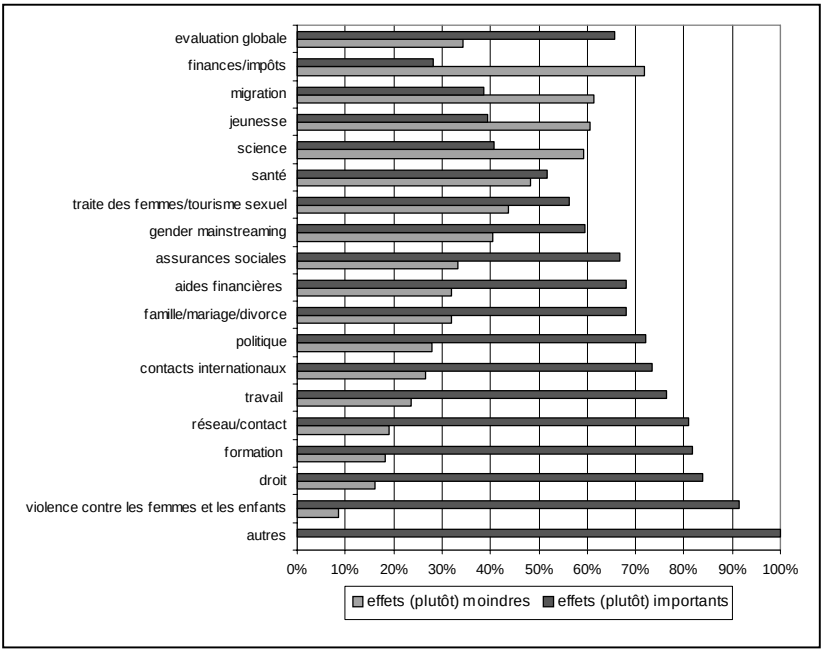
Dans quels domaines thématiques les activités du BFE ont-elles produit des effets (plutôt) importants et dans quels domaines ont-elles produit des effets (plutôt) moindres? Telle est la question à la base du graphique présenté ci-après. Lors du traitement des données à la base de celui-ci, l'échelle à 4 niveaux d'intensité des effets a été réduite à deux niveaux, soit «effets importants» et «effets plutôt importants» pour la barre du haut et «effets moindres» et «effets plutôt moindres» pour la barre du bas[35].

Il convient tout d'abord de faire quelques remarques au sujet des «effets globaux». Un tiers des appréciations sont recensées dans la zone «effets moindres/plutôt moindres» de l'échelle d'appréciation et deux tiers dans la zone «effets plutôt importants/importants». Sur l'échelle à 4 niveaux, la *moyenne des appréciations de tous les domaines thématiques* est de 2.8, c'est-à-dire qu'elle atteint presque le niveau «plutôt importants» (= 3). La comparaison entre les trois catégories de personnes interrogées montre que l'appréciation de la catégorie de «toutes les autres personnes interrogées» est plus sceptique que celle des deux autres catégories (38 % d'appréciations «effets moindres/plutôt moindres» contre 27 % pour les représentants du BFE et des bureaux de l'égalité cantonaux et communaux).

35 Cette réduction à deux niveaux d'intensité entraîne un classement légèrement différent par rapport à l'échelle à 4 niveaux. Voir tableau 3 de l'annexe 7 qui présente les moyennes des appréciations.

Graphique 3: Appréciation de l'intensité des effets de l'activité du BFE dans les divers domaines thématiques

Questionnaires évalués: 68, les divers domaines thématiques ont fait l'objet d'au moins 27 et d'au plus 51 réponses (moyenne: 39 réponses par thème). Voir annexe 7, tableau 2



Source: Enquête de l'OPCA

Une *analyse par thème* permet de constater que ce sont les domaines finances/impôts, jeunesse et science qui ont recueilli la plus forte proportion d'appréciations «*effets moindres/plutôt moindres*» (entre 59 et 72 %). Tous les autres domaines thématiques recueillent plus d'appréciations positives (effets plutôt importants/importants) que négatives (effets moindres/plutôt moindres). Cette tendance est la plus nette pour la violence, le droit, la formation et le réseau. Les domaines *droit, travail* et *réseau*, que le BFE traite ou a traité de manière prioritaire, font partie des domaines dont les effets sont évalués de manière très positive. Le nouvel axe prioritaire du BFE pour ces prochaines années, le gender mainstreaming, se situe dans la moyenne des appréciations. Les domaines médias, publications et relations publiques ont été mentionnées sous rubrique «autres». Dans ces domaines, les effets ont été qualifiés d'importants. La question de savoir s'il existe une corrélation entre l'appréciation de l'engagement et l'appréciation de ses effets est également intéressante. Il est en effet possible de distinguer une *tendance*: les domaines thématiques pour lesquels l'engagement du BFE a été jugé «insuffisant» par un pourcentage élevé des personnes interrogées voient également leurs effets plus souvent qualifiés de «moindres/plutôt moindres» (exception: contacts internationaux). A l'inverse, les domaines thématiques pour lesquels l'engagement du BFE a été plus largement jugé

adéquat («suffisant»), sont associés à des «effets importants» (exceptions: traite des femmes/tourisme sexuel et gender mainstreaming).

4.4.2 Appréciation de la nature des effets

Afin de rendre les appréciations de l'intensité des effets recensés au moyen de la question 5a plus tangibles, une question complémentaire demandait une description en quelques mots de la nature de ces effets. Etant donné qu'il avait été prévu de limiter la description à trois exemples, il faut partir du principe que l'énumération ci-dessous ne concerne pas tous les genres d'effets.

Le *travail* en général, avec 27 occurrences dont 16 au sujet de l'instrument d'évaluation du travail intitulé «*ABAKABA*»[36], est le domaine thématique qui a suscité le plus de réponses. D'une part, les effets décrits concernaient les modifications d'attitude attribuées au travail de fond et d'information du BFE (p. ex. sensibilisation en matière d'égalité des salaires[37], renforcement de la confiance en soi des femmes dans le monde du travail). D'autre part, de nombreux exemples d'utilisation – par des entreprises, des administrations et la jurisprudence – de l'instrument «ABAKABA» ont été présentés (8 occurrences). Outre ces effets concrets constatés en pratique, le débat scientifique déclenché par le lancement de l'évaluation analytique du travail selon Katz et Baitsch (réception par les milieux scientifiques mais aussi développement de modèles alternatifs et contre-études en tant que réaction aux activités du BFE) a été plusieurs fois mentionné.

Par ordre d'occurrence décroissant des exemples cités, le deuxième domaine thématique est celui de la *violence* (20 occurrences). Dans cette partie comme dans d'autres parties de l'enquête et notamment en ce qui concerne la mesure des effets, le «problème» qui se pose est celui découlant de la très large coopération du BFE. Certaines personnes interrogées ont assimilé les activités de la Commission fédérale pour les questions féminines et de la Conférence des délégués suisses à l'égalité entre femmes et hommes à celles du BFE. Environ 18 occurrences concernaient la campagne «Halte à la violence contre les femmes dans le mariage et le partenariat» de 1997, campagne dirigée par la Conférence des délégués suisses à l'égalité entre femmes et hommes, mais que les personnes interrogées ont de toute évidence étroitement associée au BFE. A ce sujet, le BFE remarque que l'effet est important, mais qu'il ne saurait lui être attribué exclusivement étant donné que, heureusement, nombreux ont été ceux qui ont tiré à la même corde, ce qui a permis au BFE de bénéficier de ces élans. Pour ce qui est des effets décrits brièvement, le résultat est net. L'effet sur l'opinion publique a été mentionné le plus souvent (10 occurrences) avec son corollaire qui est la réduction du caractère tabou du thème de la violence dans le couple (4 occurrences). A un niveau plus concret, l'amélioration de la connaissance

36 ABAKABA = Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch (évaluation analytique du travail selon Katz et Baitsch).

37 La déclaration relevée dans le cadre de l'enquête selon laquelle c'est grâce au travail du BFE que l'égalité des salaires est, aujourd'hui, une simple question de bon sens est tout à fait typique à cet égard.

des offres en matière d'assistance aux victimes de la violence[38] a également été mentionnée.

Les *aides financières* ont été nommées à 14 reprises. Pour une grande partie des personnes ayant répondu à l'enquête, l'effet principal de ces aides, ce n'est pas une surprise, est d'avoir permis de réaliser un nombre important de projets qui, autrement, n'auraient jamais vu le jour. Les effets plus spécifiques qui ont également été nommés sont l'«augmentation du savoir-faire dans le domaine de l'égalité» et les contacts. En outre, les critères d'octroi de ces aides, le guide et les cours proposés en complément ont été crédités d'un effet positif sur la qualité des projets. Enfin, un effet secondaire important a été souligné: le fait de bénéficier de ces aides financières augmente les chances d'obtenir des aides supplémentaires de la part d'autres organismes.

Comme le résumé ci-après le montre, les autres domaines thématiques – pour lesquels la part du travail en coulisses est dominant ou qui intéressent un public plus spécifique – ont été moins souvent cités comme exemples. En ce qui concerne la *LEg* ou en matière de droit en général, le BFE est crédité de plus d'influence. Les personnes interrogées considèrent qu'il est associé assez tôt aux processus d'élaboration. De plus, certains experts sont d'avis que la LEg déploie également un effet préventif. L'un des participants à l'enquête attribue au BFE une forte «influence interne» au sein de l'administration fédérale dans laquelle il s'impose à la manière d'un «lobby».

Dans le domaine de la *formation*, la campagne «*Berufe haben kein Geschlecht*» a été nommée comme ayant servi de base à la révision de la formation professionnelle. En outre, l'effet que le BFE a exercé lors de la préparation de l'arrêté fédéral sur les places d'apprentissage a été qualifié de positif. Dans le domaine *finances/impôts*, un certain rôle dans la détermination des sujets à traiter ou des mesures à prendre[39] est reconnu au BFE qui, de plus, a également incité les autres bureaux de l'égalité à se pencher sur les questions liées à l'imposition individuelle à l'échelon cantonal. Les effets dans le domaine de la *traite des femmes/tourisme sexuel* n'ont été traités que de manière marginale. Ils ont toutefois fait l'objet d'une description par le BFE. Selon ce dernier, le prospectus sur le tourisme sexuel qui a été largement distribué ainsi que les échos que cette publication a suscités dans les médias ont permis d'atteindre le public visé. Les travaux du BFE sur la traite des femmes a été le point de départ d'un effort de sensibilisation au niveau de la formation des diplomates et a, par exemple, incité la création d'un groupe de travail correspondant des représentations diplomatiques à Bangkok.

Avec l'exemple du *harcèlement sexuel*, le rôle du BFE, qui a procédé au premier examen à ce sujet en Suisse, a été relevé. A ce sujet, il est frappant de constater que de nombreuses entreprises ont réalisé leur propre campagne contre le harcèlement sexuel à l'aide des brochures du BFE.

38 L'un des questionnaires mentionne que, concrètement, le nombre de consultations données par un centre d'accueil pour femmes en situation de détresse a augmenté à la suite de la campagne «Halte à la violence contre les femmes dans le mariage et le partenariat».

39 Un effet de sensibilisation est attribué à l'étude portant sur les impacts des restrictions budgétaires sur les femmes.

Au-delà de ces effets spécifiques, toute une série d'effets généraux ont également pu être isolés, notamment dans la catégorie *réseau*. La création d'un réseau avec les organisations à but non lucratif dans le contexte de la conférence de Pékin a plusieurs fois été citée comme succès, et ceci malgré les difficultés de démarrage relevées[40]. Dans ce domaine, d'autres activités de réseau et de coordination considérées comme réussies ont également été citées en liaison avec la campagne «Halte à la violence contre les femmes dans le mariage et le partenariat» et l'exposition «Une sécurité illusoire». Un effet commun à plusieurs domaines thématiques a été cité à diverses reprises et peut être décrit au moyen du mot-clé «*multiplicateur*»: le BFE indique que l'objectif premier de toutes les activités externes est l'augmentation du nombre de personnes compétentes en matière d'égalité[41]. Les réponses à la question concernant la nature des effets permettent de constater plusieurs tendances dans ce sens (p. ex.: accumulation de savoir-faire en matière d'égalité grâce aux aides financières, effet multiplicateur des publications sur les connaissances, manifestations de perfectionnement, séminaires etc.)[42]. Le dépouillement des réponses fait apparaître une autre constante. Il s'agit des effets dans le domaine de *l'information et de la sensibilisation de l'opinion publique* (renforcement du degré d'acceptation pour les questions en matière d'égalité) induits par les activités du BFE et de la discussion d'aspects peu pris en compte jusqu'ici (p. ex. la discussion des raisons poussant les femmes à émigrer).

Pour terminer, il convient de relever que les remarques au sujet d'*effets individuels* sur l'activité des personnes interrogées ont été relativement fréquentes. L'importance du BFE a également été mentionnée en matière d'incitation à aborder certains sujets et son influence motivante ou légitimante sur la propre activité[43] etc. a également fait l'objet d'exemples.

En plus de la question au sujet des effets, deux autres questions ouvertes du questionnaire avaient pour but d'obtenir des renseignements sur le projet du BFE que les participants à l'enquête ont trouvé *particulièrement réussi* (question 9a) et sur celui qu'ils ont trouvé *moins réussi* (question 9b). Les informations obtenues grâce à ces questions confirment les résultats précédents. Parmi les projets particulièrement réussis, celui qui a été cité nettement plus souvent que les autres est le développement de l'instrument «*ABAKABA*», c'est-à-dire l'évaluation analytique du travail selon Katz et Baitsch (21 occurrences). Il est suivi par la campagne «Halte à la

40 Dans l'un des questionnaires, il était précisé que la collaboration du BFE avec les organisations à but non lucratif à l'occasion la 4e conférence mondiale de l'ONU sur les femmes est un modèle de collaboration entre la société civile et l'Etat qui permet de créer des synergies et de passer par des processus d'apprentissage.

41 La déclaration suivante a été enregistrée durant une interview: «Pour chacune de nos publications ou pour chaque colloque, nous avons un but qui est d'élargir de plus en plus le cercle des personnes compétentes dans le domaine de l'égalité et qui s'y engagent. C'est une sorte de but global de toute l'activité qui est dirigée vers les autres.»

42 L'exemple suivant, tiré d'un questionnaire, est caractéristique des effets multiplicateurs et de réseau: «Les colloques et les séminaires permettent aux spécialistes de transmettre des connaissances de base. Ensuite, des membres d'organisations féminines se rencontrent dans des groupes de travail pour poursuivre le travail. Résultat: meilleurs contacts entre les organisations et base pour le travail de lobbying. Ex.: 10e révision de l'AVS → groupe de travail «femmes et pauvreté».

43 Ainsi, une explication précisant que «pour le syndicat, les travaux du BFE [. . .] ont permis de créer la base et d'instaurer le climat nécessaire à la reconnaissance de la nécessité d'agir. A son tour, le franchissement de cette étape a entraîné une acceptation nettement meilleure du secrétariat féminin du syndicat et des ses propositions.»

violence contre les femmes dans le mariage et le partenariat» (12 occurrences) et par la mise en œuvre des aides financières selon la LEg (7 occurrences). Les mesures dans les domaines du harcèlement sexuel et du travail, le commentaire de la LEg ainsi que la publication «C'est décidé, je me lance» sont des projets qui ont été cités entre 4 et 6 fois chacun.

Les *projets qui ont été jugés moins satisfaisants* ne permettent pratiquement pas de déceler de tendance étant donné que la majorité des personnes interrogées n'a pas répondu à cette question. La 10e révision de l'AVS (3 occurrences) est le seul projet de cette catégorie ayant été cité plusieurs fois. Diverses publications ont été mentionnées, une seule fois chacune, en raison de leur contenu ou de leurs effets jugés moins satisfaisants[44]. En raison du manque de ressources et de personnel ou en raison de résistances externes, les domaines tels que la collaboration internationale, la nouvelle gestion publique, les aides financières, l'égalité des salaires ont également été jugés moins satisfaisants du point de vue des effets atteints. La mention des relations publiques et des critères d'octroi des aides financières en tant que projets ayant moins bien réussi est en fait une critique adressée au BFE. Quant à la déclaration d'une déléguée à l'égalité selon laquelle les bureaux de l'égalité n'ont pas assez tenu compte des besoins des femmes au foyer, elle doit plutôt être rangée dans la catégorie des autocritiques.

4.4.3 Appréciation des causes des effets moindres

Pour tous les domaines thématiques, un tiers des appréciations des effets de l'activité déployée par le BFE conclut à des effets «moindres» ou «plutôt moindres» (question 5 a). Les participants à l'enquête ont identifié les facteurs suivants en tant que causes des effets moindres:

Tableau 4: Causes des effets moindres

Questionnaires évalués: 68, plusieurs réponses possibles, nombre d'occurrences: 311

Causes des effets moindres		nombre d'occurrences
1.	Résistance aux objectifs politiques en matière d'égalité parmi les décideurs	52
2.	Résistance aux objectifs politiques en matière d'égalité au sein de la population	44
3.	Trop faible soutien de la part des services administratifs et gouvernementaux hiérarchiquement supérieurs au BFE	38

44 Les raisons indiquées étaient notamment la propagation unilatérale d'une méthode («L'égalité des salaires en pratique») ou une approche trop marquée par la «lutte des classes» («Drapeaux rouges – Foulards lilas, l'histoire de la journée internationale des femmes en Suisse»). Pour sa part, le BFE a cité un ouvrage qui n'a pas trouvé l'écho souhaité en raison du canal de diffusion choisi («Femmes réfugiées en Suisse») ainsi qu'un mandat d'étude dont les résultats ne correspondaient pas aux exigences qualitatives du BFE. Le livre «C'est décidé, je me lance» a été mentionné étant donné qu'il n'est pas parvenu à faire augmenter le nombre de femmes en politique.

Causes des effets moindres		nombre d'occurrences
4.	Evolution économique durant les années nonante	37
5.	Manque de possibilités d'exercer une influence au niveau politico-institutionnel (droit d'agir en justice, compétences en matière d'enquêtes, etc.)	35
6.	Manque de ressources personnelles du BFE	33
7.	Manque de ressources financières du BFE	28
8.	Faible écho de la part des médias au sujet du travail du BFE	15
9.	Coordination déficiente avec d'autres services administratifs de la Confédération	7
10.	Fixation de priorités inadéquates par le BFE	6
11.	Coordination déficiente avec d'autres organisations travaillant dans le domaine de l'égalité (bureaux de l'égalité cantonaux, organisations féminines, etc.)	6
12.	Autres	5
13.	Déficiences dans l'organisation interne du BFE	3
14.	Qualité insuffisante des «produits» du BFE	2

Source: Enquête de l'OPCA

Les causes réduisant les effets de l'activité du BFE les plus souvent nommées sont la *résistance aux objectifs politiques en matière d'égalité parmi les décideurs et au sein de la population* (respectivement 52 et 44 occurrences). Pour ce qui est des services administratifs et gouvernementaux hiérarchiquement supérieurs, ce n'est pas la résistance mais *le manque de soutien* qui est la cause des effets moindres évoqués (38 occurrences). Toutefois, la *récession* durant les années nonante est qualifiée de frein au succès de l'activité du BFE par plus de la moitié des personnes interrogées. Les rangs 5 à 7 sont occupés par des causes liées aux moyens instrumentaux, personnels et financiers à disposition du BFE. La moitié des personnes interrogées est de l'avis que le BFE ne dispose pas d'assez de possibilités d'exercer une *influence au niveau politico-institutionnel*. Le fait que le manque de personnel (33 occurrences) soit mentionné plus souvent que le manque de ressources financières (28 occurrences) confirme les appréciations des représentantes du BFE qui ont fait valoir que, actuellement, les moyens financiers sont en adéquation avec l'effectif du BFE, mais que les capacités en personnel sont trop faibles pour pouvoir s'occuper d'un nombre plus important de mandats de recherche, d'études, etc.

Le faible *écho de la part des médias* est mentionné dans un questionnaire sur cinq[45], alors que les raisons liées au travail du BFE ont rarement été citées. La *coordination déficiente* avec d'autres services administratifs de la Confédération et avec d'autres

45 Cette appréciation contredit diverses remarques d'autres personnes interrogées qui (notamment à la question 5a) ont émis l'avis selon lequel l'écho médiatique se situe plutôt au-dessus de la moyenne. Par exemple, une personne interrogée, expérimentée dans le domaine des médias, est de l'avis que l'ampleur de la couverture médiatique du BFE est étonnamment importante au regard des méthodes de sélection utilisées par les journalistes.

organisations travaillant dans le domaine de l'égalité ainsi que la *fixation de priorités* inadéquates ne sont des causes réduisant les effets du BFE que pour environ un dixième des personnes interrogées. La rubrique «autres» n'a été utilisée qu'à cinq reprises, chaque fois pour relever des causes pouvant être interprétées comme des modifications ou des cas particuliers des causes énumérées dans le questionnaire: le désintérêt et l'indifférence à l'égard des objectifs politiques de la part de la population ont été nommés deux fois et, avec une occurrence chaque fois, l'absence de concept en matière de relations publiques du BFE, une approche trop féministe de ses tâches et une composition politique déséquilibrée de son équipe de collaboratrices. Ces trois dernières causes sont directement liées au travail du BFE. Les déficiences dans l'organisation interne du BFE et la qualité insuffisante des «produits» du BFE n'ont été retenues comme cause des effets moindres qu'à respectivement trois et deux reprises.

4.5 Réalisation du mandat et importance des instruments à disposition du BFE

L'OPCA a voulu savoir si les personnes interrogées estiment que l'activité déployée jusqu'ici par le BFE a contribué à la réalisation de son *objectif* légal, à savoir la promotion de l'égalité dans tous les domaines et l'élimination de toute discrimination, directe ou indirecte (*question 7*). Il voulait également se rendre compte de l'importance des divers *instruments* utilisés par le BFE pour la réalisation de l'égalité (*question 8*).

Une majorité de 76 % des participants à l'enquête est de l'avis que, durant ses dix ans d'existence, l'activité du BFE a contribué à la réalisation de son objectif. Pour ce qui est des autres participants, 19 % ont répondu «oui, avec des exceptions» et 5 % ont coché «plutôt non»[46] (nombre de questionnaires évalués: 68). La possibilité d'indiquer des motifs n'a pas toujours été utilisée. Ainsi, l'avis «*plutôt non*» n'a été justifié que dans deux questionnaires. Sous «motif», l'une des personnes ayant participé à l'enquête reconnaît que, si certains objectifs n'ont pas été atteints, d'autres en revanche l'ont été, mais que ce n'est pas le BFE qui réalise ces progrès. L'autre explication donnée sous «motif» est plutôt surprenante dans le contexte de cette question: Le problème ne proviendrait pas du BFE, mais des rapports de force au sein du système patriarcal; à lui tout seul, le travail du BFE ne permettrait pas d'atteindre l'égalité et l'élimination des discriminations; à cet effet, des structures sociales conformes aux besoins des femmes seraient indispensables. Certaines personnes ayant répondu «*oui, avec des exceptions*» ont donné des raisons semblables à celle indiquée par un bureau de l'égalité: Il reste beaucoup à faire et ceci n'a rien à voir avec l'engagement du BFE mais avec les résistances rencontrées. Parmi la catégorie des autres personnes interrogées, les réserves citées sont le manque de liens avec la politique, le manque d'intérêt de la part des médias et le manque d'intérêt de la part de nombreuses femmes. Trois fois cependant, l'orientation du travail du BFE a été critiquée: le BFE a des effets et déclenche des processus, mais il y a une trop grande distance par rapport aux questions relatives à la famille et aux hommes. Une autre personne interrogée regrette – notamment en liaison

46 Les personnes ayant opté pour la réponse «plutôt non» font toutes partie de la troisième catégorie des personnes interrogées (toutes les autres personnes). Deux «oui, avec des exceptions» ont été enregistrés dans la catégorie des représentants des bureaux de l'égalité et dix «oui, avec des exceptions» dans la catégorie des autres personnes interrogées. Quatre questionnaires ne comportent pas de réponses.

avec le domaine des assurances sociales – que l'engagement du BFE ne concerne pas plus les femmes célibataires. La déclaration suivante est tout à fait exemplaire pour la justification du «*oui*»: «L'idée que l'égalité des femmes est une évidence et que la discrimination doit être empêchée et éliminée est de plus en plus largement acceptée, ce qui prépare le terrain à une réalisation effective de l'égalité. A notre avis, le BFE a considérablement contribué à cette évolution.»

Il n'est donc pas étonnant qu'une forte majorité des personnes interrogées (91 %) accorde une importante plutôt grande ou grande aux instruments utilisés par le BFE[47]. Au vu de ce résultat aussi net, il est intéressant d'examiner s'il y a des différences entre les appréciations des diverses catégories de personnes interrogées. Le tableau ci-dessous présente les valeurs moyennes correspondantes calculées en fonction d'une échelle à 4 niveaux[48].

Tableau 5: Importance des instruments utilisés par le BFE pour la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes (valeurs moyennes: 3 = plutôt grande importance, 4 = grande importance)

Questionnaires évalués: 3 (BFE), 18 (bureaux de l'égalité), 47 (autres personnes interrogées) et 68 (toutes les personnes interrogées)

Instrument	BFE	Bureaux de l'égalité	Autres	Globalité
Conseil à des autorités et des privés	4	3.3	3.4	3.4
Sensibilisation et information du public	4	3.8	3.7	3.8
Aides financières pour programmes de promotion et services de conseil	4	3.7	3.6	3.6
Exploitation de la centrale de documentation pour les questions féminines	4	3	3.2	3.2
Réalisations d'études	4	3.8	3.4	3.5
Participation à l'élaboration de nouvelles lois, ordonnances et directives	4	3.8	3.8	3.8
Participation à des projets d'importance nationale	4	4	3.5	3.7
Collaboration/création de réseaux	4	3.9	3.7	3.8

Source: Enquête de l'OPCA

Le BFE attribue une grande importance à tous les instruments qu'il utilise. En revanche, des *différences* peuvent être observées auprès des autres groupes. Toutefois, les évaluations moyennes ne varient que de quelques dixièmes et ne sont donc *guère significatives*. Etant donné les moyennes plus basses obtenues par la centrale de documentation et le conseil à des autorités et des privés, il est possible de supposer que les bureaux de l'égalité cantonaux et communaux n'ont pas attribué d'appré-

47 Au total, 9 % des appréciations attribuent à ces instruments une importance moindre ou plutôt moindre. En comparaison avec l'appréciation au sujet de l'importance des effets (question 5a), presque toutes les personnes interrogées ont répondu à cette question. Ce n'est qu'à 19 reprises qu'un instrument n'a pas fait l'objet d'une appréciation (= 3 %; importance de l'effet: 43 %). Voir annexe 7, graphique 1.

48 1 = moindre importance, 2 = plutôt moindre, 3 = plutôt grande et 4 = grande importance.

ciations maximales pour les domaines dans lesquels ils disposent eux-mêmes d'instruments (centrale de documentation) ou dans lesquels ils sont également très actifs. En revanche, ils sont d'avis que la fonction «collaboration/création de réseaux» du BFE ainsi que la participation à des projets d'importance nationale sont d'une *grande importance*. Les valeurs moyennes des autres personnes interrogées ne varient que de quelques dixièmes de celles des bureaux de l'égalité, raison pour laquelle cet aspect n'est pas examiné plus à fond. En ce qui concerne les instruments du BFE, il convient cependant de souligner que, durant les interviews, la question de savoir si une *politique institutionnelle en matière d'égalité* fait ou non partie des *tâches de l'Etat* a été soulevée deux fois. La réponse à cette question est plutôt négative, bien qu'une personne interrogée ait constaté que le BFE est une institution malgré tout nécessaire pour les contacts et la collaboration à l'échelon international.

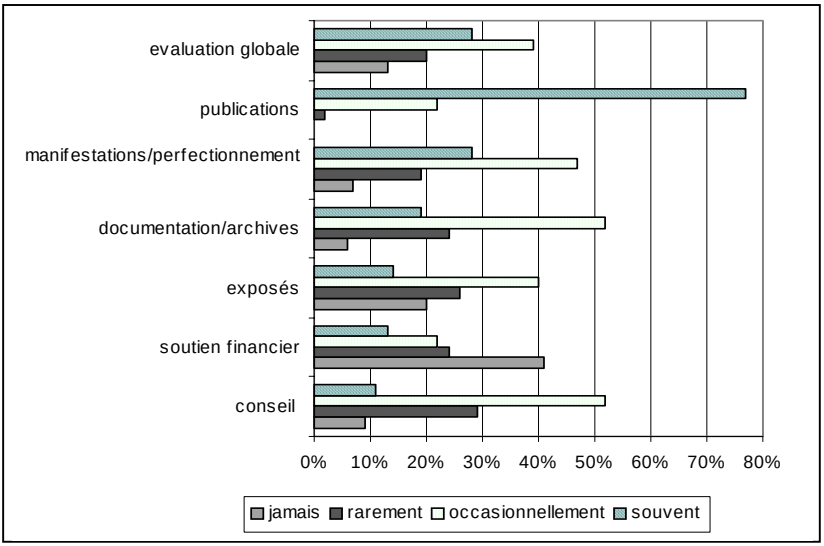
4.6 Collaboration entre le BFE et les personnes et organisations interrogées

Dans la dernière partie du questionnaire, il s'agissait d'examiner de plus près la collaboration entre le BFE et les personnes et organisations interrogées et d'évaluer l'importance que les personnes interrogées attribuent au BFE. La question introductive montre que 66 % des personnes interrogées ont des contacts réguliers (c'est-à-dire plus de cinq fois par an) avec le BFE. Pour 28 % des personnes interrogées, les contacts sont irréguliers (c'est-à-dire entre une et cinq fois par an) alors que 7 % des personnes interrogées n'ont aucun contact avec le BFE.

Comme le graphique 4 le montre, l'image est très nette pour ce qui est du recours aux *prestations* du BFE (question 11).

Graphique 4: Demande de prestations du BFE

Questionnaires évalués: 65



Source: Enquête de l'OPCA

Presque toutes les personnes interrogées utilisent fréquemment les publications du BFE (77 % souvent, 22 % occasionnellement). Les manifestations arrivent en deuxième position, 28 % des personnes interrogées les fréquentent souvent et 47 % les fréquentent occasionnellement. A l'exception du soutien financier, toutes les prestations offertes par le BFE sont utilisées occasionnellement à fréquemment par la moitié à trois quarts des personnes interrogées. Ces constatations permettent de déduire que l'offre du BFE correspond à un besoin.

La demande visiblement importante en matière de prestations du BFE qui ressort du graphique ci-dessus est également très nettement confirmée par les réponses à la question relative au *profit principal* que les personnes interrogées en tirent (question 12). Les réponses à cette question ouverte peuvent être résumées et classées dans 9 catégories.

Les *publications* explicitement nommées par 15 personnes interrogées occupent une position particulière. Elles sont, d'une part, qualifiées d'«ouvrages de référence», d'outil de travail indispensable et d'argumentaires utiles. D'autre part, les publications, dont le côté pratique et la clarté ont été soulignés, ont également une utilité indirecte: de nombreuses organisations indiquent qu'en cas de questions, de membres par exemple, elles renvoient volontiers au matériel d'information du BFE qu'elles remettent parfois directement[49].

Certaines prestations offertes par le BFE que l'on peut ranger dans les domaines du *conseil* et du *savoir-faire* au sens large ont été décrites environ 31 fois en tant que prestations indispensables: au-delà des publications à forte demande, une personne interrogée a indiqué que le BFE joue le rôle d'un «centre de compétences» et qu'il est capable – ce qui a été souligné à plusieurs reprises – de fournir rapidement des renseignements avec compétence. Le savoir-faire juridique et la vue d'ensemble en matière d'égalité ont été particulièrement relevés. De plus, les personnes interrogées sont de l'avis qu'en Suisse, seul le BFE dispose de telles connaissances approfondies dans ce domaine. En outre, grâce à la qualité du réseau mis en place, le BFE est capable de fournir des informations sur les développements aux échelons international, national et local, et peut établir des contacts avec des spécialistes etc. Les remarques selon lesquelles le BFE fournit de précieuses idées pour des activités (études, etc.) ont également été regroupées dans le domaine du conseil et du savoir-faire. En outre, avec l'offre en matière de *perfectionnement*, le BFE dispose d'une autre possibilité pour transférer du savoir-faire. Trois des personnes ayant participé à l'enquête ont cité cette activité en tant que profit principal. Pour 15 autres, c'est le *travail de fond* du BFE qui leur est tout particulièrement indispensable. Au cours d'une interview, une personne interrogée a déclaré qu'il serait impossible de travailler sans l'activité de base du BFE en matière de politique d'égalité: En particu-

49 A ce sujet, il convient de mentionner que les publications du BFE varient du point de vue du nombre d'exemplaires publiés et de la forme de publication (en fonction du sujet et du public cible). Les dépliants et les brochures font l'objet de tirages importants à très importants (par exemple le dépliant sur le tourisme sexuel qui a été tiré à 260 000 exemplaires en allemand et à 100 000 exemplaires en français, la brochure «L'égalité dans la vie professionnelle» à 41 000 exemplaires en allemand, 10 000 en français et 4000 en italien), les études scientifiques, les rapports ou les manuels ont généralement un tirage variant de 4000 à 14 000 exemplaires. Parmi les publications qui ont connu le plus de succès, il faut notamment citer «C'est décidé, je me lance» (manuel pour les femmes qui veulent s'engager dans la vie publique) et «L'égalité des salaires en pratique» dont les premières éditions sont épuisées.

lier, les points forts du BFE sont «la continuité, la compétence, la crédibilité et la présence dans de nombreux thèmes». Etant donné que d'autres organisations ne disposent pas des ressources nécessaires et que la réalisation d'études à l'échelon cantonal ou local ne présente qu'un intérêt restreint, voire n'a pas de sens du tout, diverses personnes ont souligné que seul le BFE est capable d'assumer cette tâche.

Avec 25 occurrences, le domaine *coopération/réseau* vient en deuxième position. Cette catégorie comprend la coopération directe entre les personnes interrogées et le BFE et en particulier le rôle de meneur au sein de la Conférence des délégués suisses à l'égalité entre femmes et hommes, mais également la possibilité de nouer des contacts avec d'autres organisations à l'occasion des groupes de travail, des séminaires etc. qui sont organisés à l'incitation du BFE.

Outre les prestations permettant d'établir et de maintenir un réseau de communication entre les diverses organisations et institutions poursuivant les mêmes objectifs, le dépouillement des questionnaires montre que le Bureau fédéral de l'égalité occupe une «fonction charnière»[50] à d'autres égards encore. En effet, à quatre reprises, l'utilité principale mentionnée est que le BFE facilite les *contacts avec l'administration*. Enfin, pour 10 personnes interrogées, l'utilité principale du BFE réside dans les liens entretenus à l'échelon national, c'est-à-dire avec les milieux politiques, ce qui, selon leurs dires, a pour effet de «potentialiser» leur propre travail. Dans le même ordre d'idées, certaines personnes ayant participé à l'enquête ont tout particulièrement souligné qu'elles pouvaient soumettre leurs propres projets à la discussion via le BFE. Un profit indirect a également été relevé par 6 personnes interrogées : elles ont expliqué que leur organisation profite des efforts que le BFE fournit en matière de *relations publiques et de sensibilisation du public*, ce qui facilite et soutient leur propre activité. Enfin, 6 personnes interrogées ont indiqué que le *soutien financier* – sous forme d'aide financière ou d'octroi de mandats – compte parmi les prestations les plus utiles du BFE.

Une deuxième question relative à la collaboration s'intéressait aux *projets qui n'auraient pas pu être réalisés* sans le soutien du BFE (*question 13*). Globalement, cette question donne une image semblable à celle relative au profit principal tiré des prestations offertes par le BFE. Etant donné que les réponses sont de nature trop différente les unes des autres, elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation quantitative. Les projets d'aide financière ainsi que les études et les publications financées par le BFE ont été cités à plusieurs reprises. Plusieurs personnes ayant participé à l'enquête ont utilisé cette question pour exprimer leur déception du fait que le BFE n'a pas tenu compte de leurs projets lors de l'octroi d'aides financières. Le soutien idéel est également considéré comme important: Les organisations auxquelles de nombreuses personnes interrogées appartiennent profitent du travail de fond fourni par le BFE[51]. Les bureaux de l'égalité ont avant tout mentionné la collaboration au

50 L'une des scientifiques interviewées cite trois niveaux de contacts en tant que points forts particuliers au BFE: Les contacts au niveau international, les contacts horizontaux avec les autres services administratifs et les contacts verticaux vers le bas, c'est-à-dire une fonction du BFE qui joue le rôle d'une sorte de «fenêtre d'opportunité» qui permet aux organisations qui ne sont pas dans le système de soumettre leurs idées.

51 Certaines raisons invoquées à ce sujet sont exemplaires: «Le catalogue de mesures préventives en matière de harcèlement sexuel est basé sur les travaux du BFE» et «L'assistance judiciaire dans le domaine de l'égalité et l'enseignement seraient plus difficiles étant donné que le BFE a participé à l'acquisition de beaucoup de connaissances et à l'élaboration de nombreux instruments.»

sein de la Conférence des délégués suisses à l'égalité entre femmes et hommes ainsi que les campagnes d'envergure nationale.

Environ 90 % des personnes interrogées ont indiqué que la *collaboration* entre l'organisation à laquelle elles appartiennent et le BFE est «*sans problèmes*» (*question 14*). Pour 10 % d'entre elles, celle-ci est «*en partie problématique*». A ce sujet, il convient de remarquer qu'environ la moitié de toutes les personnes qui ont coché la case «*en partie problématique*» ont essuyé un refus suite à une demande d'aide financière, raison d'ailleurs explicitement évoquée par certaines d'entre elles. Aucune des personnes interrogées n'a été d'avis que la collaboration avec le BFE était avant tout problématique.

La question complémentaire (*question 15*) qui, le cas échéant, avait pour but d'établir les raisons à l'origine de ces problèmes révèle clairement que, dans le domaine de la collaboration, les différends découlent principalement des centres d'intérêt respectifs. Pour sept personnes interrogées, les problèmes proviennent *des différences en matière de priorité*. Les *intérêts divergeants au niveau politique* ont été constatés à 5 reprises. Les différends qui ont été mentionnés au sujet d'une méthode scientifique entrent dans le même ordre d'idées. En revanche, les raisons imputées à la qualité du travail du BFE jouent un rôle de moindre importance: le manque de temps et les problèmes internes d'organisation et de coordination ont été mentionnés deux fois chacun et le manque de connaissance des dossiers de la part du BFE a été relevé une fois. Finalement, trois personnes ayant participé à l'enquête ont émis des critiques à l'encontre du BFE qui ne les aurait pas assez associées à l'occasion de certaines tâches («*coordination déficiente* avec d'autres organisations dans le domaine de l'égalité»).

5 Prise en compte du BFE par l'administration fédérale

Pour répondre à la question de savoir si, et le cas échéant comment les unités administratives de la Confédération associent le BFE lorsqu'elles traitent des questions qui ont un rapport avec les questions d'égalité et afin de savoir comment fonctionne la collaboration entre le BFE et le reste de l'administration fédérale, l'OPCA a procédé à une *enquête écrite* auprès de la Chancellerie fédérale et des secrétariats généraux des départements. Par ailleurs, il a également posé ces mêmes questions lors des interviews des collaboratrices actuelles et anciennes du BFE. Il s'agissait de répondre à sept questions principales. Ces questions figurent en guise d'en-tête des paragraphes correspondants ci-dessous.

Les rapports du BFE avec les autres offices fédéraux font l'objet de l'art. 3 de l'ordonnance instituant le Bureau de l'égalité du 24 février 1988 (ordonnance qui n'a pas été abrogée par l'entrée en vigueur de la LEg de 1995). Premièrement, selon cet article, le bureau peut demander aux autres unités administratives de la Confédération tous les renseignements dont il a besoin dans l'accomplissement de ses tâches. Deuxièmement, lorsqu'elles traitent des affaires qui touchent l'égalité entre femmes et hommes, les unités administratives de la Confédération sont tenues d'associer le bureau à leurs travaux, dès le début de ceux-ci. De l'avis du BFE, cet article de l'ordonnance est superflu étant donné que la directive relative à la collaboration et à la consultation des offices concernés s'applique à toutes les unités de l'administration fédérale. La réponse à la question 1 renvoie également à cette remarque.

Question 1:

Votre département (la Chancellerie fédérale) dispose-t-il (elle) de directives spéciales obligeant les unités administratives à associer le BFE à leurs travaux?

Aucun des huit services interrogés ne dispose de directives spécifiques portant sur l'association du BFE à leurs travaux. La Chancellerie fédérale précise que, dans ce domaine, de telles directives ne sont pas nécessaires étant donné que, au besoin, ses services administratifs consulteraient le BFE. A ce propos, le DFAE et le DFJP ont mentionné les cahiers des charges des délégués à l'égalité. Le DFI est également de l'avis que des directives internes au département seraient inutiles. L'argument donné par son Secrétariat général est que, selon *l'Aide-mémoire relatif à la consultation des offices*[52], tous les services de la Confédération sont tenus de consulter le BFE à l'occasion de l'élaboration de tout acte législatif concernant l'égalité entre femmes et hommes. En outre, les services de tous les départements qui sont responsables du traitement des interventions parlementaires ayant un rapport avec l'égalité ont été invités par le Secrétariat du DFI à consulter le BFE dans le cadre de la procédure de consultation des offices.

Question 2:

Est-ce que, le cas échéant, le recours au BFE par les unités administratives de votre département (de la Chancellerie fédérale) va de soi ou constitue-t-il plutôt une exception?

La Chancellerie fédérale s'en tient à sa réponse selon laquelle elle consulte toujours le BFE lors du traitement des thèmes et des dossiers ayant trait à l'égalité. En mentionnant, entre autres, les liens directs qui existent entre diverses sections et le BFE, le DFAE souligne que la collaboration avec ce dernier est entrée dans les mœurs. Pour le DFI et le DFEP, le fait de faire appel au BFE va de soi. En outre, le DFEP souligne encore que le BFE est l'organe de soutien du délégué à l'égalité du département. D'après le Secrétariat général du DFJP, le BFE est consulté chaque fois qu'une question ayant trait à l'égalité est en discussion ou qu'il s'agit de prendre des décisions dans le domaine de l'égalité des chances qui peuvent avoir des répercussions au-delà de l'administration (principalement dans le domaine législatif). Pour le DDPS, le fait d'avoir recours au BFE constitue «probablement *plutôt une exception*» alors que pour le DFF et le DETEC, cela représente «plutôt une exception». Le DETEC précise encore que la consultation du BFE dépend de certaines personnes et de leurs connaissances ou de leur attention. La raison pour laquelle le fait de recourir aux services du BFE constitue plutôt une exception est en partie expliquée par les réponses à la question 3.

52 Chap. 1, annexe III des directives sur la préparation et l'expédition des affaires du Conseil fédéral, adoptées le 21 juin 1996 par la Conférence des secrétaires généraux.

Question 3:

Quelles unités administratives (offices, directions) de votre département (de la Chancellerie fédérale) sont, du fait de leurs tâches, souvent confrontées à des questions ayant trait à l'égalité? Quelles unités administratives sont rarement, et lesquelles ne sont pas du tout confrontées à des aspects ayant trait à l'égalité dans l'accomplissement de leurs tâches?

Au sein de la *Chancellerie fédérale*, ce sont avant tout la section du personnel et des ressources, la section administration et les services linguistiques qui sont confrontés aux questions de l'égalité; dans le cadre de l'exécution de leurs tâches, les autres unités administratives ne sont en général pas souvent confrontées à ce genre de questions. Le Secrétariat général du *DFAE* indique que la Direction du droit international public (section des Droits de l'homme et du droit humanitaire), la Direction politique (section ONU), la Direction du développement et de la coopération ainsi que le Secrétariat général (ressources) ont des contacts directs avec le BFE. Les autres unités administratives entretiennent moins de contacts avec le BFE. Les offices suivants du *DFI* sont plus ou moins souvent confrontés à des questions ayant trait à l'égalité: l'Office fédéral de la santé publique, l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral de la statistique, l'Office fédéral des assurances sociales, le Groupement de la science et de la recherche, l'Office fédéral de l'éducation et de la science et le Conseil des écoles polytechniques fédérales. En revanche, les Archives fédérales, l'Institut suisse de météorologie, l'Office fédéral de l'assurance militaire et le service hydrologique et géologique national ne sont rarement, voire jamais touchés par des questions d'égalité. Selon le Secrétariat général du *DFJP*, ce sont avant tout les délégués à l'égalité, la coordinatrice pour les questions d'égalité et les services du personnel qui s'occupent des questions (internes) ayant trait à l'égalité. Etant donné son domaine d'activité, la Division projets et méthode législatifs de l'Office fédéral de la justice est régulièrement confrontée à des questions d'égalité présentant des incidences externes à l'administration. En cas de nécessité, d'autres offices du DFJP seraient consultés, en particulier l'Office fédéral de la police, l'Office fédéral des réfugiés ainsi que l'Office fédéral des étrangers. Pour ce qui est du *DDPS*, tous les groupements (Etat-major général, Forces terrestres, Forces aériennes, Groupement de l'armement) ainsi que les offices fédéraux civils (Office fédéral du sport et Office fédéral de la protection civile) sont concernés par les questions d'égalité et ont chargé une personne de s'en occuper. Des programmes sont élaborés, des ateliers sont organisés ou des directives internes ont été édictées. Dans sa réponse, le Secrétariat général du *DFF* se réfère à l'art. 4, al. 2, de la Constitution fédérale qui s'étend à tous les domaines de la vie. A cet égard, la politique de l'égalité est assumée en tant que tâche transversale si bien que tous les Offices sont concernés de la même manière. En outre, les offices fédéraux disposent de leurs propres programmes d'encouragement de l'égalité des chances ou sont en train de les élaborer. Au *DFEP*, les offices suivants ont un contact direct avec le BFE: l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (dorénavant intégré dans le Secrétariat d'Etat à l'économie), l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et le Secrétariat général. D'après le Secrétariat général du *DETEC*, toutes les unités administratives sont rarement confrontées à des aspects liés à l'égalité dans le cadre de l'exécution de leurs tâches. Le domaine du personnel constitue une exception.

Question 4:

A quelles occasions les unités administratives de votre département (de la Chancellerie fédérale) ont-elles principalement des contacts avec le BFE (consultation des offices, groupes de travail etc.)?

La plupart des réponses nomment la *consultation des offices* (Chancellerie, DFAE, DFJP, DFEP, DETEC) et les *groupes de travail interdépartementaux* (DFAE, DFJP, DFEP). Le Secrétariat général du DFI n'a pas répondu à cette question alors que le DDPS et le DFF ont indiqué ne pas savoir. En outre, la Chancellerie fédérale rappelle l'existence de la Conférence des coordinatrices pour les questions d'égalité, le DFAE relève les contacts informels et les échanges d'information avec le BFE et le DFJP souligne les manifestations organisées par le BFE à l'échelon national ainsi que l'existence du centre de documentation pour les questions féminines. Pour sa part, le DFEP mentionne également le soutien du BFE pour la mise en œuvre de l'égalité des chances dans les Offices. L'annexe 4 renseigne sur les participations du BFE aux procédures de consultation des offices en 1997 et 1998.

Question 5:

Avez-vous connaissance d'affaires concernant l'égalité entre femmes et hommes pour lesquelles des unités de votre département (de la Chancellerie fédérale) n'ont pas fait appel ou consulté le BFE ou ne l'ont fait qu'à trop court terme?

Ni la Chancellerie fédérale ni six des sept départements n'ont connaissance d'une telle négligence. Le Secrétariat général du DFI a répondu de manière un peu plus détaillée à la question 5. Le BFE est rattaché au DFI, raison pour laquelle les collaborateurs de ce département sont particulièrement sensibilisés aux questions d'égalité. Il peut arriver que le BFE ne soit pas consulté dès le départ, mais à ce jour, il a toujours été possible d'intervenir à temps. Le *BFE* confirme que, formellement, il est très bien intégré dans le travail de l'administration fédérale. Ce n'est qu'à de très rares exceptions qu'il n'a pas été consulté dans le cadre de la procédure de consultation des offices. Le BFE pend part à de nombreuses consultations mais il est d'avis que ses positions ne sont pas prises en compte dans la mesure souhaitable. D'un point de vue réaliste, le BFE pense qu'il ne s'agit toutefois pas d'un problème et qu'il faut s'y attendre.

Question 6:

Avez-vous connaissance de cas dans lesquels il y a eu des problèmes entre le BFE et des unités administratives de votre département (de la Chancellerie fédérale)? Si oui, quelle était la nature de ces problèmes?

Les réponses des services consultés sont pratiquement identiques: *aucun cas semblable à signaler*. Le Secrétariat général du DFI ajoute qu'il n'a connaissance d'aucun problème qui appellerait des modifications. Le Secrétariat général du DFJP pour sa part a indiqué qu'aucune difficulté particulière entre ses services et le BFE ne lui a été signalée, alors que le Secrétariat général du DFEP note que les contacts avec le BFE sont jugés comme étant très bons.

Question 7:

Si vous êtes de l'avis qu'il est nécessaire ou possible d'améliorer la prise en compte du BFE par l'administration fédérale ou dans le cadre de la coopération interne relative à des questions d'égalité, quelles sont vos propositions?

Les réponses à cette question ne contiennent que *peu de propositions d'amélioration*, et toutes concernent plus ou moins directement la prise en compte du BFE par l'administration fédérale. A trois reprises, les propositions concernaient la *politique du personnel et de l'égalité* au sein de l'administration fédérale: les travaux et les mesures de la Conférence interdépartementale des coordinatrices pour les questions d'égalité, dirigée par l'Office fédéral du personnel, devraient davantage être liés au BFE. Etant donné le redéploiement en cours de la politique de la Confédération en matière de personnel, il serait judicieux d'examiner la possibilité d'optimiser ces liens. De l'avis d'un autre service, les nouveaux principes directeurs en matière de politique du personnel ne tiendraient pas assez compte des aspects liés à l'égalité (y compris le nouveau projet Management Development). Un autre service encore désirerait que le BFE soutienne les services administratifs internes lors de questions ayant trait à l'égalité. Le *gender mainstreaming* a été abordé deux fois. Premièrement, la contribution du BFE à l'égard des unités administratives pourrait être augmentée. Ensuite, dans l'esprit du gender mainstreaming, le BFE devrait disposer de personnes de contact dans les divers offices. Ces personnes disposeraient de connaissances spécifiques dans le domaine de l'égalité. Elles seraient ainsi en mesure d'améliorer l'examen des projets d'ordonnances et de lois du point de vue de l'égalité. Un autre service indique être satisfait des services du BFE auxquels il a recouru jusqu'à présent et, à un autre endroit, estime que le BFE doit continuer, à l'avenir également, d'assumer les tâches qui lui sont légalement assignées, ceci malgré le fait que, dans l'esprit du gender mainstreaming, les questions d'égalité ne doivent pas être uniquement transmises aux services spécialisés mais doivent également être traitées en conséquence par tous les collaborateurs. Dans ce sens, il faudrait plus de propositions pouvant être mises en œuvre à l'échelle 1:1 et améliorant l'égalité entre femmes et hommes (mise en évidence dans l'original). Le BFE devrait assurer une coordination globale au niveau de toute la Suisse en matière d'informations, d'approche des problèmes et de besoins. Un service souligne que pour beaucoup de personnes le BFE n'est *pas encore assez connu*, alors qu'un autre propose de pallier ce manque de notoriété par une présence du BFE sur Internet.

De la part du BFE, il a été souligné que, d'une part, l'égalité des chances pour le personnel de l'administration fédérale ne fait pas partie de ses tâches, mais de celles de l'Office fédéral du personnel. D'autre part, il s'est exprimé en faveur d'une participation plus nombreuse de *personnes d'un rang hiérarchiquement élevé* aux divers groupes de travail qui traitent de questions étant liées à la problématique de l'égalité. Un autre problème qui se pose est que souvent, pour les offices ou les services, les problèmes d'égalité ne sont délégués qu'à une seule personne; en cas de départ de celle-ci, la continuité n'est pas assurée. Dans l'esprit du gender mainstreaming, il est nécessaire d'augmenter le nombre de personnes compétentes en matière d'égalité. Ce n'est que de cette manière qu'il est possible d'assurer la continuité et la qualité de la collaboration. Aujourd'hui, le public sait ce qu'est l'égalité du point de vue formel. En revanche, tout le monde ne sait pas encore ce que l'égalité signifie en pratique.

6 Résumé

Dans une première partie, l'évaluation succincte de l'activité du BFE a montré comment le BFE a interprété ses objectifs légaux en analysant les tâches qu'il a effectuées et les domaines dans lesquels il a déployé des activités depuis qu'il a été institué (1988). Outre l'élargissement de ses tâches (aides financières), l'entrée en vigueur de la LEg en 1996 a également entraîné une réévaluation de la position hiérarchique du BFE ainsi qu'une augmentation de son effectif. A fin 1998, le BFE disposait de 6.9 postes.

Le mandat légal qui est d'encourager la réalisation de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines, a été examiné en fonction d'une évaluation portant sur 17 domaines thématiques différents en rapport avec la politique en matière d'égalité. L'examen quantitatif a notamment confirmé que le BFE a *toujours accordé la priorité* au domaine du *travail*, axe prioritaire dès les débuts. Parallèlement, il a également déployé des activités dans les autres domaines thématiques. En ce qui concerne les tâches légales, des axes prioritaires ont également été identifiés dans les domaines de la sensibilisation et de l'information du public, de la participation à des groupes de travail et à des commissions, de l'activité dans le domaine réseau/contacts et de la participation à l'élaboration de nouvelles lois, ordonnances et directives. L'examen des tâches a également permis de révéler le *rapport équilibré* entre les activités internes et les activités externes.

Un sondage a permis d'évaluer la manière dont le BFE était perçu par un public spécialisé. L'appréciation des priorités du BFE par les personnes interrogées est très bonne. En effet, plus des quatre cinquièmes des réponses montrent que l'engagement du BFE est jugé adéquat contre 16 % de réponses qui expriment le souhait d'un engagement renforcé dans certains domaines. En revanche, l'engagement du BFE n'a été jugé exagéré que dans quelques domaines thématiques et par un faible pourcentage de personnes ayant participé à l'enquête.

Ces chiffres montrent qu'aux yeux d'une majorité des personnes interrogées, le BFE suit le bon cap. Cette impression est encore confortée par le fait que les trois quarts d'entre elles sont de l'avis que, jusqu'ici, l'activité du BFE était *conforme au mandat légal* de ce dernier et que 19 % le sont à quelques réserves près. Dans les remarques de deux groupes, il a été relevé à plusieurs reprises que l'objectif de l'égalité n'a pas encore été atteint. En ce qui concerne les *instruments* à disposition du BFE pour réaliser l'égalité, une très grande majorité de personnes interrogées leur a attribué une grande importance. L'activité de conseil en faveur des autorités et des particuliers et l'exploitation de la centrale de documentation pour les questions féminines ont été considéré d'un intérêt toutefois un peu plus faible (appréciation «plutôt grande importance»).

L'enquête de l'OPCA a également abordé la question de l'*appréciation de l'intensité des effets* découlant de l'activité du BFE dans les divers domaines thématiques. Deux tiers des appréciations recueillies se situent sur les cases «effets plutôt importants» ou «effets importants», et, pour le troisième tiers entre «effets moindres» et «effets plutôt moindres». Beaucoup de personnes interrogées n'ont pas répondu à cette question, ce qui, entre autres, provient du fait que la part des modifications qui ont eu lieu dans le cadre du processus d'égalité et qu'il faudrait inscrire au bénéfice du BFE ne peut pratiquement pas être évaluée. La présente évaluation succincte n'a pratiquement pas permis de vérifier ces appréciations à la lumière d'exemples concrets. Comparativement, les domaines finances/impôts, migration, jeunesse et

science ont relativement souvent été considérés comme ayant des «effets (plutôt) faibles».

C'est dans le domaine de la violence contre les femmes et les enfants que l'effet de l'activité du BFE a été trouvé le plus fort. Dans ce domaine, il est possible de démontrer la nature des effets atteints grâce au BFE: du point de vue des personnes interrogées, ces effets peuvent être tout particulièrement discernés dans les débats et la sensibilisation dans ce domaine. L'activité d'information du BFE en matière de violence a eu un *large effet au niveau de l'opinion publique* et a largement contribué à lui *ôter son caractère de tabou*. En ce qui concerne le travail, il a été constaté que, d'une manière générale, la question de l'égalité des salaires entre femmes et hommes rencontre une *acceptation accrue*; dans ce domaine le fait que des entreprises et des administrations appliquent l'instrument du BFE en matière d'évaluation du travail constitue, entre autres, une preuve tangible des effets de l'activité de ce dernier. Ces deux exemples d'effets découlent d'ailleurs des projets du BFE qualifiés de plus réussis par les résultats de l'enquête. Outre la sensibilisation et l'information du public, le réseau, le transfert (multiplicateur) de connaissances ainsi que les débats et la détermination des sujets à traiter ont également été cités en tant qu'*effets généraux*. Ces effets devraient êtres caractéristiques des instruments à disposition du BFE. L'enquête a révélé que les raisons les plus souvent invoquées pour expliquer les *effets moindres* sont les résistances des décideurs et de la population à l'égard des exigences en matière de politique de l'égalité. D'autre part, la faible intensité de certains effets a souvent été liée à l'absence de possibilités d'exercer une influence au niveau politico-institutionnel et au manque de ressources du BFE. En revanche, le manque d'effet a rarement, voire très rarement été attribué à des lacunes internes au BFE.

Dans le cadre d'une deuxième étape, l'enquête est parvenue à montrer que la plupart des personnes interrogées ont des contacts fréquents avec le BFE (66 % de «régulièrement») et qu'elles recourent souvent aux *prestations* du BFE, et à ses publications en particulier. A la question relative au *profit principal*, les réponses ont clairement permis de constater que les prestations offertes par le BFE en tant que centre de compétences sont très importantes. Les plus importantes sont le conseil, le savoir-faire, le travail de fond ainsi que la coopération et le réseau. Aux yeux de certains, le BFE assume également une fonction charnière facilitant les contacts avec l'administration et avec les milieux politiques à l'échelon national. La collaboration entre le BFE et les personnes interrogées ne pose aucun problème pour la plus grande partie de ces dernières. Elles ne sont qu'un dixième à les considérer comme «partiellement problématiques». Les différends constatés sont principalement attribués aux différentes priorités et aux intérêts (politiques) divergents. En revanche, des raisons inhérentes à la qualité du travail du BFE sont rarement invoquées.

Pour ce qui est de la *prise en compte du BFE par l'administration fédérale* dans le cadre de questions ayant trait à l'égalité, le bureau et les services interrogés (Chancellerie fédérale et secrétariats généraux) sont d'avis qu'elle ne présente pas problèmes. Il a été proposé de renforcer l'influence du BFE dans le domaine de la politique en matière d'égalité et de personnel au sein de la Confédération; cependant, ces domaines ne font pas partie de ses tâches. Dans l'esprit du gender mainstreaming, il a également été souhaité que le nombre de personnes compétentes en matière d'égalité au sein de l'administration fédérale soit augmenté d'une manière générale.

Abréviations

BFE	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CdG	Commission de gestion
cst.	Constitution fédérale
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères,
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EBG	Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
FF	Feuille fédérale
GlG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz)
LEg	Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995 (loi sur l'égalité)
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Annexes[53]

Annexe 1:	Sources et bibliographie
Annexe 2:	Produkte, Aktivitäten und Dienstleistungen des EBG: Auswertung der EBG-internen Tätigkeitsberichte (1989–1998)
Annexe 3:	Auswertung der 1996/1997 gesprochenen Finanzhilfen
Annexe 4:	Mitwirkung des EBG bei Ämterkonsultationen in den Jahren 1997 und 1998
Annexe 5:	Questionnaire et lettre
Annexe 6:	In den Umfragen und Interviews einbezogene Stellen und Personen
Annexe 7:	Tabellen I–III und Grafik I

53 Ces annexes peuvent être commandées auprès de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Palais fédéral, 3003 Berne.

Réalisation de l'évaluation succincte

Andreas Tobler (direction du projet)
avec la participatioin de :
Daniel Janett (conception, conseil)
Prisca Lanfranchi (analyse documentaire, rappport)
Carmen Steimann (enquête, interviews, rapport)
Hedwig Heinis (secrétariat)

L'OPCA remercie le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes de leur précieuse collaboration à la présente évaluation. Il remercie aussi toutes celles et tous ceux qui ont participé à un titre ou à un autre à cette évaluation, en particulier: les personnes qui ont bien voulu nous accorder des interviews, toutes celles qui ont eu l'amabilité de répondre au questionnaire ainsi que les services de l'administration fédérale qui ont participé à l'enquête.