

**Les femmes et le déficit en matière d'égalité :  
l'incidence de la restructuration  
des programmes sociaux du Canada**

(Traduction)

Shelagh Day  
Gwen Brodsky

La recherche et la production de cette étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Ce document exprime les opinions et points de vue des auteures et ne correspond pas nécessairement à la politique officielle ou aux opinions de Condition féminine Canada ni du gouvernement du Canada.

Mars 1998

Condition féminine Canada s'est engagé à assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes professionnels, déontologiques et méthodologiques de haut niveau. La recherche se doit aussi d'apporter une contribution experte et unique en son genre au débat actuel sur les politiques, et être utile aux stratèges de politiques, à ceux et celles qui s'adonnent à la recherche, aux groupes de femmes, aux communautés et à tout autre personne intéressée au domaine des politiques. Chaque document a été révisé anonymement par des spécialistes de la question, à qui on a demandé de faire des commentaires sur la précision, le fini et la pertinence de l'information présentée :

- la mesure selon laquelle l'analyse et les recommandations sont endossées par l'approche méthodologique et les données recueillies;
- la contribution originale que le rapport est à même d'apporter aux travaux déjà effectués dans le domaine;
- l'utilité de cette contribution auprès d'organismes plaidant en faveur de l'égalité des sexes, les groupes de défense des droits, les stratèges de politiques des gouvernements, les chercheuses et chercheurs et autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus de révision entre pairs.

### **Données de catalogage avant publication (Canada)**

Day, Shelagh

Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux au Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre : Women and the equality deficit.

Comprend des références bibliographiques.

Également publ. sous forme électronique sur le réseau informatique Internet.

ISBN 0-662-82855-0

No de cat. : SW21-32/1998F

1. Femmes -- Canada -- Conditions sociales.
2. Sécurité sociale -- Canada.
3. Déficit budgétaire -- Canada.
3. Femmes -- Droits -- Canada.
- I. Brodsky, Gwen.
- II. Canada. Condition féminine Canada.
- III. Titre.
- IV. Titre : L'incidence de la restructuration des programmes sociaux au Canada.

HV1448.C3D29 1998 362.83'0971 C98-980163-2

**Gestion du projet** : Sarah Bélanger, Condition féminine Canada

**Coordination de l'édition** : Angela McLaughlin, Condition féminine Canada

**Révision** : 575 Productions Ltd.

**Traduction** : Société Gamma Inc. et 575 Productions Ltd.

### **Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :**

Division de la recherche

Condition féminine Canada

360, rue Albert, bureau 700

Ottawa, Ontario K1A 1C3

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

ATME : (613) 996-1322

C. élec. : [research@swc-cfc.gc.ca](mailto:research@swc-cfc.gc.ca)

**Ce document est aussi accessible sur le site  
Web de Condition féminine Canada à  
l'adresse : <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.**

## PRÉFACE

Le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada a été créé en 1996 dans le but de soutenir la recherche indépendante en matière de politiques, valable à l'échelle nationale, qui porte sur des enjeux liés à l'égalité entre les sexes. Afin de déterminer la structure et les priorités du Fonds de recherche en matière de politiques, Condition féminine Canada a tenu, de mars à mai 1996, des consultations avec une gamme de groupes de femmes nationaux, régionaux et locaux, des chercheuses et chercheurs et des organismes de recherche, des groupes communautaires, de services sociaux et professionnels, ainsi que d'autres paliers de gouvernement et des personnes que la question de l'égalité des femmes intéresse. Les participantes et participants aux consultations ont exprimé leur appui pour le Fonds, qui doit se pencher sur des enjeux à long terme et nouveaux, ainsi que sur des enjeux urgents, et ont recommandé qu'un petit comité externe non gouvernemental joue un rôle clé dans la détermination des priorités, le choix des propositions de recherche à financer et le contrôle de la qualité des rapports de recherche finaux.

En tant que mesure provisoire, au cours de l'exercice 1996-1997, les participantes et participants aux consultations ont convenu que des projets de recherche à court terme, qui aborderaient des besoins immédiats, seraient entrepris en attendant la formation du comité externe chargé d'élaborer des priorités à plus long terme. Dans ce contexte, on a identifié comme prioritaire la recherche en matière de politiques portant sur des enjeux liés au Transfert canadien en matière de santé et des programmes sociaux (TCSPS) et sur l'accès au système de justice.

Le 21 juin 1996, un appel de propositions sur l'incidence du TCSPS sur les femmes a été lancé. Les propositions ont été évaluées par Condition féminine Canada et par des évaluatrices externes. Les projets de recherche retenus à des fins de financement dans ce domaine ont porté sur les femmes qui ont recours à l'assistance sociale, la sécurité économique des familles avec des enfants, les femmes ayant un handicap, la disponibilité et le caractère abordable des services de garde d'enfants, les femmes et les soins de santé et les droits humains des femmes.

L'appel de propositions sur l'accès à la justice a été lancé le 18 juillet 1996. Les projets de recherche en matière de politiques retenus et examinés par Condition féminine Canada et des évaluatrices externes comprennent des études sur les femmes immigrantes victimes de violence, les lesbiennes, les femmes et l'aide juridique en matière civile, la médiation familiale et les conséquences pour les victimes de harcèlement sexuel de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Béliveau-St-Jacques*.

Le but du Fonds de recherche en matière de politiques est de favoriser le débat public sur les questions liées à l'égalité entre les sexes et d'accroître la capacité des personnes et des organisations de participer plus efficacement au processus d'élaboration de politiques, pour assurer de meilleures politiques gouvernementales. Condition féminine Canada remercie les auteurs et auteurs de toutes les recherches d'avoir contribué à l'atteinte de cet objectif.

On trouvera, à la fin du présent rapport, la liste complète des projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur les enjeux liés au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et à l'accès à la justice.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b>	vii
<b>ABRÉVIATIONS</b>	viii
<b>INTRODUCTION</b>	1
<b>CHAPITRE 1 : Du RAPC au TCSPS : Les pertes</b>	5
<b>Introduction</b>	5
<b>Le cadre général</b>	5
L'inégalité matérielle des femmes	5
La restructuration	9
<b>Les programmes sociaux nationaux et le fédéralisme fiscal</b>	12
La santé	13
L'aide sociale et les services sociaux	16
<b>Les répercussions de la <i>Loi d'exécution du budget</i></b>	19
La controverse concernant les accords financiers	21
Pourquoi les normes devraient-elles être nationales?	27
Les principes des premiers ministres et le fédéralisme exécutif	30
<b>Conclusion</b>	34
<b>CHAPITRE 2 : L'égalité des femmes : l'engagement normatif</b>	49
<b>Introduction</b>	49
<b>Les engagements internationaux à l'égard des droits de la personne</b>	53
Les pactes	53
<i>La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</i>	56
<i>Le rapport de la Quatrième conférence internationale sur les femmes</i>	58
<b>Les engagements à l'égard des droits de la personne au Canada</b>	62
Les lois canadiennes sur les droits de la personne	62
Les garanties des droits à l'égalité en vertu de la <i>Charte</i>	71
Les programmes sociaux et les autres lois nationales	74
L'article 36 de la Constitution	74
<b>Conclusion</b>	75
<b>CHAPITRE 3 : Les prétentions des opposants</b>	89
<b>Introduction</b>	89
<b>Aperçu des décisions</b>	91
<i>Egan c. Canada</i>	91
<i>Masse c. Ontario (Ministry of Community and Social Services)</i>	91
<i>Eldridge c. Colombie-Britannique</i>	91
<i>Thibaudeau c. Canada</i>	92
<i>Symes c. Canada</i>	92

**L'exclusion des dimensions sociales et économiques de l'inégalité  
du cadre de l'égalité 93**

**La séparation des droits à l'égalité et de la politique sociale et économique 93**

La neutralité des questions économiques sur le plan des valeurs 94

La discrimination et la légitimité démocratique des tribunaux 95

**La rupture du lien entre l'inégalité et les droits à l'égalité 100**

Le rejet du blâme 101

Le refus de tenir compte des effets préjudiciables 103

**Résistance à la séparation du droit à l'égalité et de l'inégalité sociale  
et économique de fait 106**

**Conclusion 111**

**CHAPITRE 4 : La LEB, les obligations du Canada en vertu des  
traités et les droits à l'égalité garantis par la Charte 123**

**Introduction 123**

**La portée des engagements pris en vertu des traités 123**

**Le respect par le Canada de ses engagements internationaux 127**

**L'interprétation de l'article 15 de la Charte 131**

**La LEB enfreint les droits des femmes à l'égalité garantis par la Charte 136**

**Conclusion 142**

**CHAPITRE 5 : Les nouvelles orientations 151**

**Introduction 151**

**Les tribunaux et les droits à l'égalité 151**

**Les instruments et les forums internationaux 160**

**Une commission de l'après-Beijing sur l'égalité des femmes 168**

**L'avenir des programmes sociaux et des normes « nationales » 170**

La teneur des nouvelles normes 175

Les formules de financement 176

Un organisme indépendant de surveillance de l'application des normes  
en matière de programmes et services sociaux 176

Les mesures visant à assurer l'observation 177

Le Québec 178

**Conclusion 178**

**Annexes A1**

**Références R1**

## REMERCIEMENTS

Nous aimerions remercier Nitya Iyer, Martha Jackman, Lee Lakeman, Yvonne Peters, Lisa Philipps, Monica Townson et Margot Young de leur collaboration amicale dans les domaines intellectuel et politique, de nous avoir fait d'excellentes suggestions et critiques, d'avoir eu la générosité de nous communiquer leurs idées et leurs documents et de nous avoir appuyées pendant la réalisation de ce projet. Bruce Porter, Vince Calderhead et Katherine Hardie nous ont fourni des documents importants, ont partagé leurs recherches et leurs idées avec nous et nous ont offert des encouragements. En outre, nous avons reçu l'appui du Comité de la Charte et des questions de pauvreté, du *Centre for Equality Rights in Accommodation* et du *B.C. Public Interest Advocacy Centre*.

Nous exprimons nos remerciements à Sandra Goundry, Gillian Calder et Kim Brooks pour leur excellent travail en tant qu'adjointes de recherche et leur amitié. Nous soulignons que Gillian Calder a eu la générosité de nous faire part de sa recherche sur les mécanismes d'exécution des traités internationaux portant sur les droits de la personne. Nous remercions également Susan Boyd qui nous a donné accès à sa bibliographie sur les recherches féministes.

Nous tenons à souligner le travail de Gayla Reid qui a révisé notre texte avec soin et nous a consacré beaucoup de temps, ainsi que l'apport de Marthe Lépine, Geneviève Gagnon, Maraya Raduha et Lucille Béland qui ont traduit, révisé et produit cet ouvrage.

Enfin, nous remercions Condition féminine Canada. Sans l'appui de Condition féminine Canada, nous n'aurions pas pu entreprendre cette étude. En particulier, nous exprimons nos remerciements à Zeynep Karman et Sarah Bélanger pour leurs encouragements et l'aide qu'elles nous ont apportée sur le plan pratique.

## ABRÉVIATIONS

ANDF	Association nationale de la femme et du droit
CCASF	Comité canadien d'action sur le statut de la femme
CCQP	Comité de la Charte et des questions de pauvreté
<i>CEDEF</i>	<i>Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</i>
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
<i>DUDH</i>	<i>Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)</i>
FAEJ	Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes
FPE	Financement des programmes établis
<i>LEB</i>	<i>Loi d'exécution du budget</i>
<i>LCS</i>	<i>Loi canadienne sur la santé</i>
<i>LIR</i>	<i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>
ONAP	Organisation nationale anti-pauvreté
<i>PIRDCP</i>	<i>Protocole international relatif aux droits civils et politiques</i>
<i>PIRDESC</i>	<i>Protocole international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels</i>
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

## INTRODUCTION

En février 1995, dans la loi de mise en oeuvre du budget, intitulée *Loi d'exécution du budget (LEB)*<sup>i</sup>, le gouvernement du Canada a supprimé le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)<sup>ii</sup> et adopté le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)<sup>iii</sup>. Le présent ouvrage concerne le profond changement apporté par la *LEB* à la politique sociale du Canada. Il concerne aussi le droit des femmes à l'égalité. Les deux questions sont étroitement liées.

Avant l'adoption de la *LEB*, le RAPC prévoyait que les Canadiennes et les Canadiens ont droit à l'aide sociale lorsqu'ils sont dans le besoin, qu'ils ont droit à un montant d'aide sociale tenant compte de leurs besoins fondamentaux et qu'ils ont le droit d'interjeter appel lorsqu'on leur refuse cette aide. Les provinces étaient tenues de respecter ces conditions pour être admissibles, en vertu du RAPC, au partage égal avec le gouvernement fédéral des coûts de l'aide sociale et des services sociaux importants.

À la place du RAPC, la *LEB* crée le TCSPS, un nouveau moyen de transfert de fonds fédéraux aux provinces. La *LEB* élimine les conditions qui étaient auparavant attachées aux dépenses d'aide sociale. Elle supprime l'affectation distincte de fonds à l'aide sociale, elle combine ces fonds à des fonds globaux destinés à la santé et à l'enseignement postsecondaire et elle permet aux provinces de dépenser les fonds de la façon dont elles le désirent. Ainsi, elle maintient la tendance générale à la réduction des contributions fédérales aux programmes sociaux et elle accroît la probabilité que le gouvernement fédéral ne puisse maintenir des normes nationales à l'égard d'aucun des programmes sociaux du Canada, en raison de la réduction de ses dépenses et des revendications des provinces, lesquelles désirent contrôler les programmes dont le financement leur incombe de plus en plus.

Pour les femmes, qui sont plus pauvres que les hommes, plus exposées à la violence familiale et plus susceptibles d'être les dispensatrices des soins aux enfants et aux personnes âgées, la diminution de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des programmes et des services sociaux et des normes nationales a d'importantes conséquences immédiates et à long terme. Dans le cas des mères seules, des femmes âgées, des femmes autochtones, des femmes immigrantes, des femmes de couleur et des femmes handicapées, lesquelles sont au nombre des Canadiennes vraiment les plus pauvres, les effets sont encore plus rigoureux.

La *LEB* marque un profond changement dans la vie sociale et politique du Canada. Elle influe sur le rôle du gouvernement fédéral dans la prestation des programmes sociaux, sur la capacité du Canada de créer et de maintenir des normes cohérentes et équitables en matière de programmes sociaux, sur la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires et, par conséquent, sur la forme de l'État canadien.

En outre, en raison de ce profond changement, nous vivons actuellement une époque historique, en ce qui concerne la signification des droits des femmes au Canada. Il s'agit d'une époque au moins aussi importante que celle de l'interdiction légale de la discrimination sexuelle, au cours des années 70, ou de l'inclusion dans la Constitution de garanties en matière d'égalité, au cours des années 80. Ce qui est en jeu, à l'heure actuelle, ce ne sont pas seulement la suppression du droit général à l'aide sociale, d'autres réductions du financement fédéral, la disparition des

normes nationales et la menace d'une course visant à ramener au strict minimum les programmes sociaux, soit des mesures qui nuiront toutes aux femmes canadiennes et, en particulier, aux femmes les plus pauvres du Canada. Ce qui est également en jeu, c'est la possibilité de faire des droits de la personne des femmes un message de rechange vital et pertinent, à une époque de restructuration mondiale et nationale.

Il existe un danger que les droits de la personne des femmes canadiennes ne perdent leur pertinence à moins qu'ils ne soient considérés par les femmes et interprétés par les gouvernements et les tribunaux comme pouvant contrer les menaces à la promotion de la femme que présentent actuellement les politiques économiques néo-libérales, dans le contexte canadien.

Malheureusement, au moment même où le gouvernement fédéral se soustrait à ses responsabilités à l'égard des programmes sociaux et prend des décisions budgétaires qui ont d'importants effets préjudiciables sur les femmes, les tribunaux canadiens neutralisent, d'une façon sélective, les poursuites en matière de droits qui sont entreprises par les groupes défavorisés et qui soulèvent des questions relatives aux conditions matérielles. Trop souvent, les tribunaux font droit aux prétentions du gouvernement selon lesquelles les tribunaux n'ont pas à faire une révision judiciaire des décisions prises en matière de politique économique.

Nous nous inquiétons de l'orientation prise par la jurisprudence canadienne en matière de droits à l'égalité, des positions adoptées par les gouvernements dans les poursuites relatives aux droits à l'égalité et de l'hésitation manifeste des tribunaux à exercer une influence compensatrice, à une époque où les gouvernements ne tiennent pas compte des intérêts des femmes et n'écoutent pas leurs voix. La façon dont les tribunaux traitent la relation entre le droit à l'égalité et la politique économique est importante en raison des répercussions possibles de leurs décisions sur les femmes. En outre, les décisions des tribunaux en matière de droits influent sur la façon dont les personnes comprennent leurs rapports avec les autres et dont les gouvernements envisagent leurs rôles et leurs responsabilités.

Cependant, nous ne nous intéressons pas seulement aux décisions des tribunaux en matière de droits. Les déclarations des gouvernements, des partis politiques, des médias et des femmes influent sur ce qu'on entend par les droits des femmes au sein des tribunaux et hors de ceux-ci. Le débat public sur ce qu'on entend par les droits des femmes à l'égalité, sur le plan de la politique économique et sociale est extrêmement important — que ce débat ait lieu au sein des tribunaux ou dans les médias, au cours de réunions, au sein des assemblées législatives ou dans les couloirs gouvernementaux.

Bien qu'elle ait une grande importance historique pour le Canada, la *LEB* en soi ne nous intéresse pas. Elle nous intéresse à titre de paradigme, d'exemple de politique économique dont les effets préjudiciables sur les femmes ne sont ni reconnus ni pris en considération par les décisionnaires. Malheureusement, cette loi correspond à un modèle d'élaboration des politiques économiques nationales et internationales qui accroît l'inégalité des femmes.

Ainsi, dans le présent ouvrage, notre intérêt général a trait à la distinction inquiétante qu'on établit entre les décisions en matière de politique économique et sociale qui influent sur la vie des femmes et les engagements qu'on a pris, au cours des cinq dernières décennies, au pays et dans le monde entier, à l'égard de l'égalité de toutes les femmes. Notre préoccupation particulière

consiste à situer la *LEB* dans un cadre d'égalité et à analyser les façons dont il faut rattacher la politique économique et sociale au droit des femmes à l'égalité, si nous voulons assurer la promotion de la femme.

La politique économique et les droits des femmes à l'égalité ne sont pas étroitement compartimentés; on ne peut pas les traiter comme s'ils n'avaient aucun rapport entre eux, comme s'ils faisaient l'objet de débats différents et sans rapport l'un avec l'autre. Ils ont des rapports étroits entre eux.

Dans le présent ouvrage, nous formulons deux propositions, à savoir : 1) que l'inégalité économique persistante des femmes viole les engagements nationaux et internationaux du Canada à l'égard de l'égalité de toutes les femmes et 2) que, parce que les programmes sociaux et, d'une façon plus générale la politique sociale et économique, constituent un moyen primordial de respecter les engagements à l'égard de l'égalité et de remédier au préjudice économique subi par les femmes, on doit les élaborer en prenant à coeur l'objectif de promouvoir l'égalité des femmes.

Nous croyons aux engagements du Canada à l'égard de l'égalité des femmes et nous croyons que ces engagements influent directement sur les dimensions sociales et économiques de l'inégalité des femmes. Nous croyons aussi que la *LEB* viole ces engagements. Dans le présent ouvrage, nous en expliquons les raisons.

Au chapitre 1, nous étudions les répercussions sur les femmes de la décision la plus importante qui ait été prise au Canada, en matière de politique sociale, au cours des quarante dernières années, soit celle d'adopter la *LEB*. Au chapitre 2, nous décrivons les engagements à l'égard de l'égalité que le Canada a pris, à l'échelle nationale et internationale. Au chapitre 3, nous étudions les arguments qu'invoquent les tribunaux et les gouvernements pour restreindre l'interprétation et l'application des droits à l'égalité lorsque l'on conteste les politiques économiques devant les tribunaux. Au chapitre 4, nous examinons de plus près la teneur des instruments qui portent sur les droits et que les femmes ont à leur disposition, et nous présentons des interprétations des garanties en matière d'égalité qui peuvent permettre de remédier à la grande inégalité des femmes et qui se fondent sur la richesse et la complexité des engagements du Canada à l'égard de l'égalité. Au chapitre 5, nous examinons le travail que les femmes doivent accomplir pour que les programmes sociaux et les garanties en matière d'égalité puissent répondre aux besoins et aux aspirations des femmes, en cette ère de changement. Nous proposons des orientations futures en matière d'activisme des femmes, de réforme des institutions et de politique des gouvernements.

## Notes

---

<sup>1</sup> *Loi d'exécution du budget*, 1995, L.C. 1995, c. 17 [ci-après la *LEB*]. L'article 31 de la *LEB* prévoit qu'aucun paiement ne sera effectué en vertu du Régime d'assistance publique du Canada pour une année financière commençant après le 1<sup>er</sup> avril 1996, et qu'aucun paiement ne sera fait à

---

une province en vertu du RAPC après le 1<sup>er</sup> avril 2000. L'article 32 de la *LEB* fixe la date d'abrogation du RAPC au 31 mars 2000. Pendant le délai de quatre ans, entre le 1<sup>er</sup> avril 1996 et le 1<sup>er</sup> avril 2000, ne sont permis que les paiements visant à rembourser les provinces de la part des dépenses engagées en vertu du RAPC avant le 1<sup>er</sup> avril 1996, qui est assumée par le gouvernement fédéral.

2<sup>ii</sup> L.R.C. 1985, chap. C-1 [ci-après le RAPC].

3<sup>iii</sup> Le TCSPS a été établi par une modification de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. 1985, chap. F-8.