

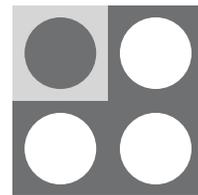


L'égalité pour  
les femmes

Au-delà  
de l'illusion

LE GROUPE D'EXPERTES SUR LES  
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION  
POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES  
RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2005

Le visuel présenté sur la couverture du présent rapport rappelle celui qui figure sur le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*, publié en 1970, et exprime la continuité dans les efforts qui visent l'atteinte de l'égalité entre les femmes et les hommes. On y voit des figures géométriques qui s'ajustent les unes aux autres. Le cercle représente la femme et le carré tient la place de l'homme. La combinaison des lignes et des courbes ainsi que l'harmonie des couleurs symbolisent l'égalité entre les sexes.



# L'égalité pour les femmes : Au-delà de l'illusion

**LE GROUPE D'EXPERTES SUR LES  
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION  
POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES  
RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2005**

Ce document exprime les opinions et points de vue des membres du Groupe d'expertes et ne correspond pas nécessairement à la politique officielle ou aux opinions de Condition féminine Canada ni du gouvernement du Canada.

## Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Canada. Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes  
L'égalité pour les femmes [ressource électronique] : au-delà de l'illusion /  
Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes.

Monographie électronique en versions PDF et HTML.

Mode d'accès : World Wide Web.

Publ. aussi en anglais sous le titre : Equality for Women: Beyond the Illusion.

Auteurs : Georgina Steinsky-Schwartz, Dorienne Rowan-Campbell, Louise Langevin.

Également publ. en version imprimée

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 0-662-71024-X

No de cat. : SW21-134/2006F-PDF

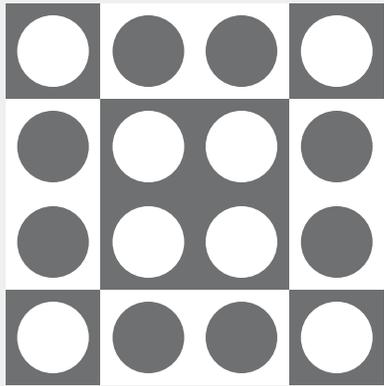
1. Discrimination à l'égard des femmes—Politique gouvernementale—Canada. 2. Femmes—Droits—Canada.  
3. Analyse comparative entre les sexes—Canada. 4. Canada. *Charte canadienne des droits et libertés*. 5. Femmes—Droits.  
I. Steinsky-Schwartz, Georgina, 1946- II. Rowan-Campbell, Dorienne, 1945- III. Langevin, Louise, 1959-  
IV. Canada. Condition féminine Canada V. Titre. VI. Titre : Equality for Women: Beyond the Illusion.

HQ1236.5.C3C36 2006 353.53 C2005-980376-2

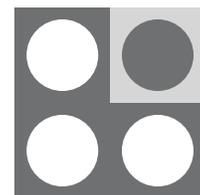
Gestion de projet : Louise Poulin, Condition féminine Canada  
Coordination de l'édition : Vincent Lemay, Condition féminine Canada  
Révision : Jane Butler, Condition féminine Canada  
Services de communications : Scott Sheppard, Holland Consulting Inc.  
Traduction : Pierre Chagnon, Communication Com'ça  
Conception graphique : Mike Teixeira Design

## Équipe d'appui au Groupe d'expertes

Nanci-Jean Waugh	Hélène Dwyer-Renaud
Directrice	Directrice
Communications et consultations Condition féminine Canada	Analyse comparative entre les sexes Condition féminine Canada
Adeeba Ahmad	Suzanne Cooper
Agente d'information	Analyste de la recherche et de l'information
Communications et consultations Condition féminine Canada	Analyse comparative entre les sexes Condition féminine Canada



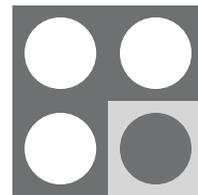




# Table des matières

7	Message du Groupe d'expertes
9	Sommaire
12	Mandat du Groupe d'expertes
13	Questions de terminologie
16	L'égalité pour les femmes au Canada : où en sommes-nous?
20	Notre méthode de travail
22	Un survol de ce que nous avons appris
28	Conclusions et recommandations
39	En terminant
42	ANNEXE A L'évolution du langage dans le mouvement vers l'égalité pour les femmes
46	ANNEXE B Évaluer l'égalité entre les sexes: La situation des femmes et des hommes au Canada
50	ANNEXE C Structures administratives actuelles en matière d'analyse comparative entre les sexes au gouvernement du Canada
52	ANNEXE D Intégrer l'analyse comparative entre les sexes au Cadre de responsabilisation de gestion
55	ANNEXE E Tableau international
59	ANNEXE F Initiative sur le secteur bénévole et communautaire
61	ANNEXE G Principaux éléments législatifs
66	ANNEXE H Les budgets favorisant l'égalité entre les sexes
69	BIOGRAPHIES





## Message du Groupe d'expertes

Aux termes du mandat donné au Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, nous sommes très heureuses de soumettre le rapport final ci-joint, intitulé *L'égalité pour les femmes : Au-delà de l'illusion*.

Comme le titre du rapport le suggère, le Groupe d'expertes a conclu que l'égalité de substance pour les femmes n'est pas encore atteinte. Au cours de nos travaux, nous avons discuté de mesures de responsabilisation avec des personnes de divers horizons: des parlementaires, des universitaires, des représentantes et représentants de groupes de femmes et d'autres groupes œuvrant en faveur de l'égalité et des hauts fonctionnaires au Canada et dans d'autres pays. Nous remercions toutes les personnes qui ont partagé leurs connaissances avec nous.

Bien que nous ayons été témoins de grandes avancées réalisées par certaines femmes au cours des dernières décennies, la situation est demeurée sensiblement la même pour la plupart des femmes. Les femmes courent toujours un plus grand risque de connaître la pauvreté que les hommes et ce risque est beaucoup plus élevé pour certains groupes de femmes. De plus, pour d'innombrables femmes, la violence et la discrimination systémique sont une réalité sociale.

Nous croyons que l'objectif de l'égalité pour les femmes est au cœur même de l'essence d'être Canadienne ou Canadien. Dans cette optique, le Groupe d'expertes recommande que le gouvernement du Canada poursuive une double démarche en vue d'améliorer les efforts déployés pour atteindre l'égalité de substance pour les femmes. Dans l'immédiat, nous recommandons de prendre des mesures administratives. À moyen terme, nous recommandons l'adoption d'une loi afin de démontrer de façon proactive la volonté du gouvernement du Canada de respecter la Charte et les engagements internationaux. Nous espérons que les recommandations seront mises en œuvre le plus rapidement possible.

Le gouvernement du Canada a joué un rôle important dans la promotion de l'égalité pour les femmes, mais il doit maintenant prendre les devants et obtenir des résultats concrets qui réduiront les écarts entre les sexes au Canada. De cette façon, au-delà de l'illusion de l'égalité, nous atteindrons peut-être l'égalité de substance pour les filles et les femmes au cours de notre vie.

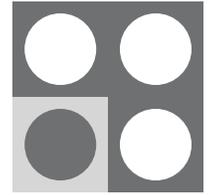
L'occasion de faire partie du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes fut une expérience enrichissante pour chacune d'entre nous.

Georgina Steinsky-Schwartz

Dorienne Rowan-Campbell

Louise Langevin





## Sommaire

Le Groupe d'expertes reconnaît qu'on a accompli bien des progrès en vue de favoriser l'égalité pour les femmes au Canada. Il estime par ailleurs qu'il reste beaucoup de travail à faire. Le Groupe recommande que le gouvernement du Canada poursuive une double démarche en ce qui a trait à l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes au Canada. Dans l'immédiat, nous recommandons de prendre des mesures administratives et des décisions stratégiques clés. À moyen terme, nous recommandons l'adoption d'une loi.

### AGIR DÈS MAINTENANT – LEADERSHIP SUR LE PLAN DE LA GESTION ET DES POLITIQUES



Les membres du Groupe croient qu'on pourrait et qu'on devrait prendre des mesures immédiates dans un certain nombre de domaines.

1 – Utiliser l'analyse comparative entre les sexes de manière avisée et compétente. Le discours du Trône devrait préciser les grandes priorités stratégiques auxquelles il faut appliquer l'analyse comparative entre les sexes et les principaux ministères qui doivent s'y soumettre.

2 – La ou le ministre des Finances doit donner l'exemple. Nous croyons qu'en s'inspirant des leçons internationales, la ou le ministre des Finances pourrait appliquer rigoureusement l'analyse comparative entre les sexes à une section clé du budget de 2006.

3 – Intégrer, dans l'ensemble de l'administration fédérale, l'atteinte de l'égalité pour les femmes dans les mécanismes de responsabilisation figurant dans les initiatives de gestion moderne en cours sous la direction de la présidente ou du président du Conseil du Trésor.

4 – Veiller à ce que les consultations avec des organisations non gouvernementales soient un élément important et permanent des efforts déployés par le gouvernement pour atteindre l'égalité pour les femmes.

5 – Il est nécessaire d'assurer un solide leadership contemporain et de favoriser un engagement soutenu en faveur de l'égalité pour les femmes au sein de la fonction publique.

i) Les dirigeantes et les dirigeants politiques peuvent assurer la direction nécessaire pour favoriser une culture, au sein de la fonction publique, où la sensibilité envers l'égalité pour les femmes deviendrait partie intégrante de l'élaboration des politiques et de l'exécution des programmes.

ii) L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique devrait veiller à ce que l'embauche de femmes de différents milieux soit une des mesures importantes utilisées pour assurer la diversité au sein de la fonction publique.

iii) L'École de la fonction publique du Canada a un rôle important à jouer. Les responsables de l'École devraient intégrer, à la formation générale

en gestion et à la formation des cadres, la sensibilisation aux questions touchant l'égalité pour les femmes et aux outils qui peuvent favoriser l'atteinte de l'égalité de substance.

iv) Le gouvernement doit se pencher sur le rôle le plus pertinent pour Condition féminine Canada. Nous croyons que Condition féminine Canada doit être habilité à jouer le rôle le plus pertinent dans la suite à donner aux recommandations de ce rapport, y compris sa capacité d'intervenir à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

6 – Le Comité permanent de la condition féminine joue un rôle de leadership et de surveillance de premier plan.

#### AGIR À MOYEN TERME – LA LÉGISLATION



L'appareil gouvernemental est très complexe et nous devons commencer par travailler dans les limites du cadre en place. Il faut du temps pour faire virer de bord un grand bateau. C'est pourquoi le Groupe espère qu'on donnera suite aux recommandations précédentes dans les plus brefs délais; plus vite nous agissons, plus vite nous pourrons faire des progrès.

Le Groupe est fermement convaincu que de telles solutions administratives sont nécessaires mais non suffisantes pour assurer l'égalité pour les femmes au Canada. Le deuxième volet des interventions doit se faire sur le plan législatif.

Les membres du Groupe reconnaissent pleinement qu'il revient aux parlementaires de décider d'adopter ou non une nouvelle loi. Dans ce contexte, le Groupe rappelle deux importantes conclusions unanimes du Comité permanent de la condition féminine. Dans son deuxième rapport, le Comité permanent a préconisé un « mandat législatif d'égalité des sexes ».

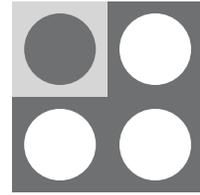
Le Groupe a examiné les éléments d'une loi éventuelle, telles que la déclaration d'intention, les mécanismes pour y donner suite, la désignation des autorités compétentes, l'obligation de faire rapport, les procédures de vérification, la conformité, les peines et les recours exercés par des tierces parties touchées par la loi. S'inspirant des recommandations du Comité permanent et de ses propres consultations et études, le Groupe croit que le gouvernement devrait envisager d'agir rapidement pour recommander au Parlement l'adoption d'un projet de loi qui assurera l'atteinte de meilleurs résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble de l'administration fédérale, y compris la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes, la surveillance et l'obligation de faire rapport. La loi énoncerait clairement qu'en fixant ses orientations stratégiques, le gouvernement devrait désigner des domaines et des ministères critiques qui utiliseraient l'analyse comparative entre les sexes et d'autres outils pour examiner les répercussions des politiques, des programmes et des services sur l'atteinte de l'égalité pour les femmes.

Le projet de loi comporterait deux parties qui entreraient en vigueur à cinq années d'intervalle. La première partie mettrait l'accent sur le pouvoir exécutif du gouvernement du Canada, ce qui permettrait d'apprendre vraiment comment en arriver de la manière la plus efficace possible à des résultats en matière d'analyse comparative entre les sexes et de mesure de l'égalité entre les sexes. Le projet de loi accorderait la priorité aux moyens à prendre pour commencer à changer la culture des ministères de manière concrète, avec la participation de la société civile. Après cinq années, à la suite d'un examen de la loi par le Parlement, le projet de loi préconiserait des mesures supplémentaires de responsabilisation et d'application, dont la création d'un agent indépendant du Parlement.

En préconisant cette approche en deux étapes du projet de loi, le Groupe n'oublie pas que bien des

gens, y compris ses propres membres, aimeraient qu'on agisse plus rapidement. À titre tant d'idéalistes que de pragmatistes, nous considérons toutefois que la première partie de cette proposition législative représente la dernière chance pour le pouvoir exécutif, fort de la sagesse des organisations non gouvernementales, de mettre de l'ordre dans ses propres affaires afin d'atteindre de meilleurs résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble de l'administration fédérale, y compris la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes, la surveillance et l'obligation de faire rapport. La proposition législative trace une voie sans détours et met en place de nouveaux mécanismes pour la suivre, assortis de l'obligation de faire rapport au Parlement. Notre proposition fixe ensuite une échéance législative, à la suite de laquelle nous préconisons l'entrée en vigueur de mesures encore plus rigoureuses de responsabilisation et d'application.

Le rapport comprend aussi une série d'annexes pour faciliter la compréhension du contexte dans lequel s'inscrit notre travail.



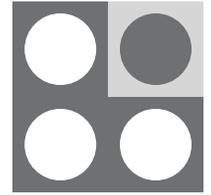
## Mandat du Groupe d'expertes

En septembre 2005, le gouvernement du Canada a créé un Groupe d'expertes composé de trois membres, qu'il a chargé d'examiner la responsabilisation et de donner des avis sur les mesures pouvant faire progresser l'égalité entre les sexes au Canada.

On a demandé au Groupe d'expertes de tenir compte de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la jurisprudence canadienne applicable et de la législation d'autres pays, de même que des recommandations du Comité permanent de la condition féminine qui figurent dans son rapport d'avril 2005 intitulé *L'analyse comparative entre les sexes : Les fondements de la réussite*.

Les membres du Groupe ont analysé le processus par lequel l'analyse comparative entre les sexes et les enjeux liés à l'égalité entre les sexes font l'objet de rapports; elles ont demandé aux intervenantes et intervenants et aux organisations qui possèdent de l'expertise dans des domaines semblables, notamment les droits de la personne, de leur fournir leurs commentaires; et elles ont examiné les modèles existants et les pratiques exemplaires afin de soutenir l'analyse comparative entre les sexes et d'atteindre des résultats en matière d'égalité entre les sexes.

Leurs recommandations compléteront la réponse du gouvernement au rapport publié en avril par le Comité permanent de la condition féminine et contribueront à l'élaboration d'une stratégie en matière d'égalité entre les sexes.



## Questions de terminologie

Les membres du Groupe d'expertes ont été chargées d'examiner l'analyse comparative entre les sexes, d'étudier la responsabilisation et de donner des avis sur les mesures pouvant faire progresser l'égalité entre les sexes. Tout au long de notre étude, le Groupe d'expertes s'est heurté à une réelle confusion au sujet de ces termes. Il est important de clarifier la question autant que possible. Le rapport du Groupe d'expertes vise carrément à atteindre l'égalité de substance pour les femmes au Canada.

### ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES



L'analyse comparative entre les sexes est un outil qui aide à évaluer les répercussions des politiques de l'État sur les femmes. Cette analyse est un volet important du processus à utiliser dans le but d'atteindre l'égalité de substance pour les femmes. L'analyse comparative entre les sexes évalue les implications pour les femmes des mesures prévues, y compris les lois, les politiques et les programmes. Il s'agit d'une stratégie visant à faire des préoccupations et des expériences des femmes une partie intégrante de la conception, de la mise en œuvre, de la surveillance et de l'évaluation des stratégies gouvernementales dans l'ensemble des sphères politique, économique et sociale. L'analyse comparative entre les sexes reconnaît que les femmes ne sont pas toutes pareilles. Par conséquent, elle examine les répercussions des politiques et des programmes sur divers groupes de femmes.

Il importe de souligner que bien que l'analyse comparative entre les sexes soit un important moyen pour atteindre l'égalité de substance, il ne s'agit que d'un outil et non du résultat final. Ce qui importe,

c'est d'atteindre le résultat. Le Groupe insiste sur ce point parce qu'il doit exister un réel lien entre les moyens d'analyse et les répercussions de mesures gouvernementales précises.

En formulant cette observation, le Groupe appuie le point de vue exprimé dans le deuxième rapport du Comité permanent de la condition féminine voulant que l'analyse comparative entre les sexes doive être davantage qu'une démarche interne et purement technocratique du gouvernement. Pour que l'analyse comparative entre les sexes exerce l'influence la plus manifestement positive sur le résultat de toute politique éventuelle, il faut que les organisations non gouvernementales soient vraiment partie prenante au processus.

### RESPONSABILISATION



Dans le cadre de son travail, le Groupe a toujours gardé à l'esprit le fait que les mécanismes de responsabilisation du gouvernement s'inscrivent dans un système global qui vise l'atteinte d'un résultat. Aux fins de notre étude, nous avons donc défini ainsi la responsabilisation : l'« obligation de démontrer

et d'assumer ses responsabilités de rendement en fonction d'attentes convenues ». Dans ce contexte, les mécanismes de responsabilisation – tels qu'articulés dans des cadres législatifs ou administratifs – deviennent un processus tangible ou un instrument pour clarifier les moyens pris dans la poursuite d'un but particulier.

Les termes « responsabilisation » et « mécanismes de responsabilisation » font partie du débat très public au sujet des questions de gouvernance. Les cadres des entreprises cherchent à assurer les actionnaires et les organismes de réglementation qu'ils créent de la valeur et agissent dans le respect de l'éthique. Les entités du secteur public et les assemblées législatives cherchent des moyens de donner davantage d'assurances aux citoyennes et aux citoyens que les fonds publics sont dépensés de manière avisée et que le processus de décision est transparent. Les préoccupations du Groupe d'expertes dépassaient le fait d'affecter les ressources de manière éthique, transparente et prudente. Notre but était de se servir de la responsabilisation pour faire progresser l'objectif social qu'est l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes.

Nous savons que la réalisation de tout changement social d'envergure est complexe et que le rôle du gouvernement n'est qu'un facteur parmi d'autres. En bout de ligne, ce sont les citoyennes et les citoyens qui décident comment ils veulent que leur gouvernement favorise le changement, en choisissant les gouvernements qu'ils élisent.

Nous tenons pour acquis que les mécanismes de responsabilisation gouvernementaux ne peuvent être efficaces que dans un environnement empreint d'une forte volonté politique d'obtenir les résultats définis. L'affectation de ressources humaines et financières suffisantes aux cadres législatifs et administratifs mis en place vient ensuite appuyer cette volonté politique. Enfin, nous croyons que la

présence de femmes de milieux différents à des postes de commande et la participation active de la société civile sont essentielles à la réussite.

## ÉGALITÉ



L'expression « faire progresser l'égalité entre les sexes » signifie agir pour assurer l'égalité de substance pour les femmes. On entend par égalité entre les sexes que les femmes jouissent des conditions propices au plein exercice de leurs droits fondamentaux et de leur potentiel et qu'elles peuvent contribuer à l'évolution politique, économique, sociale et culturelle du pays, et profiter des résultats.

Dans le passé, on croyait pouvoir atteindre l'égalité en offrant les mêmes possibilités aux femmes et aux hommes, en prenant pour hypothèse que cela produirait des résultats identiques. Toutefois, on a constaté qu'un traitement identique, soit l'égalité formelle, ne donnait pas nécessairement les résultats escomptés.

Aujourd'hui, le concept d'égalité reconnaît qu'il faut parfois traiter différemment les femmes et les hommes pour obtenir des résultats comparables, étant donné leurs ressemblances et leurs différences, leurs antécédents différents, les rôles variés qu'ils jouent et leurs conditions de vie différentes. C'est cette idée d'égalité de substance, soit l'égalité dans les résultats, qui est inscrite dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le Groupe note que l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes doit refléter non seulement les différences entre les hommes et les femmes, mais aussi les situations variées que vivent différents groupes de femmes et l'interaction des différentes formes de discrimination. On réfère parfois à cette notion comme étant « l'intersectionnalité ». Dans un contexte donné, l'égalité pour les immigrantes

peut avoir un sens fort différent de celui de l'égalité pour les femmes handicapées ou les femmes inuites dans une petite collectivité nordique. Il importe de veiller à définir et à déterminer les résultats pertinents, et de démontrer et mesurer de réelles répercussions pour favoriser et réaliser des progrès importants. Cette place accordée à la détermination des bonnes priorités et à un recours avisé et compétent à l'analyse comparative entre les sexes se reflète dans l'ensemble des conclusions et recommandations du Groupe d'expertes.

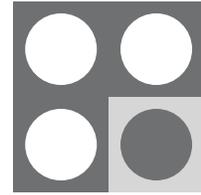
**EN BOUT DE LIGNE, IL S'AGIT  
DE L'ÉGALITÉ POUR LES FEMMES**



L'utilisation contemporaine des expressions « analyse comparative entre les sexes » et « égalité entre les sexes » découle d'un accord international conclu à Nairobi en 1985, à la Troisième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes. Ces expressions étaient largement acceptées au moment de l'adoption du *Programme d'action de Beijing* il y a 10 ans, à la Quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes. En adoptant le *Programme d'action de Beijing*, les gouvernements de partout au monde se sont engagés à vraiment intégrer une perspective qui tient compte de l'égalité entre les sexes dans l'ensemble de leurs activités, politiques, plans et décisions.

Au Canada, le gouvernement fédéral a mis en place deux plans quinquennaux pour assurer l'égalité pour les femmes, à savoir le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* (1995-2000) et le *Programme d'action pour l'égalité entre les sexes* (2000-2005). L'analyse comparative entre les sexes était un élément clé des deux plans. L'annexe A explique la genèse des expressions utilisées partout au monde (« analyse comparative entre les sexes », « égalité entre les sexes » et « intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes »).

Durant nos consultations, il est devenu évident que l'utilisation en anglais, dans certains milieux, du mot « *gender* » plutôt que « femme » avait donné à bien des gens l'impression que les femmes avaient en quelque sorte atteint l'égalité au Canada; ce thème est revenu à maintes reprises dans nos discussions et nous le prenons donc au sérieux. Or, au Canada, le fait est que les femmes ont certes fait de grands pas vers l'égalité, mais il reste encore du travail à faire. Les membres de ce Groupe comprennent le besoin d'utiliser un langage cohérent pour parler des obligations internationales. Nous voulons aussi que les personnes qui liront ce rapport comprennent que nous discutons en fait de l'analyse des effets des politiques, des programmes et des interventions du gouvernement sur les femmes. Nous cherchons à assurer que ces politiques, programmes et interventions fassent progresser l'égalité de substance pour les femmes.



## L'égalité pour les femmes au Canada : où en sommes-nous?

Au cours de la plus grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, le mouvement en faveur de l'égalité pour les femmes au Canada a été avant tout une lutte pour les droits fondamentaux. Les principaux jalons furent notamment l'obtention du droit de vote, le procès historique sur le droit d'être considérées comme des « personnes », l'inscription des dispositions sur l'égalité dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, la ratification d'accords internationaux tels que la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et la reconnaissance du droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

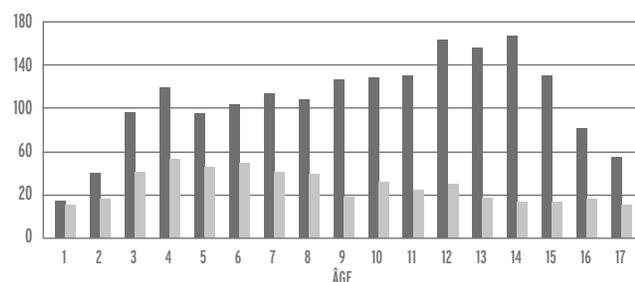
Il ne fait aucun doute qu'on a accompli d'énormes progrès dans l'atteinte de l'égalité comme un droit fondamental pour les Canadiennes. Il ne fait aussi aucun doute que la volonté d'atteindre l'égalité pour les Canadiennes est partagée par d'innombrables hommes au Canada. Il y a maintenant plus de jeunes femmes que de jeunes hommes dans nos établissements d'enseignement supérieur. Des millions de femmes sont devenues des entrepreneures. Il y a eu une énorme augmentation de la participation des femmes au marché du travail. Il y a eu une importante baisse de la pauvreté chez les aînées. D'innombrables femmes ont pris des chances et ont profité de possibilités dont n'auraient même pu rêver leurs mères ou leurs grands-mères.

Il y a toutefois un très réel danger que ce progrès ait incité de nombreuses personnes à croire que nous avons vraiment atteint l'égalité pour les femmes au Canada. Même si nous aimerions bien y croire, tel n'est tout simplement pas le cas. En 2005, seul un député sur cinq était une femme. Il en va de même, en règle générale, dans l'ensemble des assemblées législatives des provinces et des territoires. Les filles sont victimes de plus de 80 p. 100 des agressions sexuelles contre des mineurs. Quatre familles mono-

parentales sur cinq sont dirigées par une femme. L'écart des revenus d'emploi entre les femmes et les hommes diplômés universitaires qui travaillent à temps plein s'est creusé. Les femmes qui travaillent à temps plein ne gagnent toujours que 71 p. 100 de ce que gagnent les hommes. Les femmes effectuent la grande majorité du travail non rémunéré au Canada.

### VIOLENCE

Taux des agressions sexuelles par un membre de la famille / Taux par 100 000 femmes et hommes



Les filles sont plus susceptibles d'être victimes d'agressions sexuelles perpétrées par un membre de la famille que les garçons.

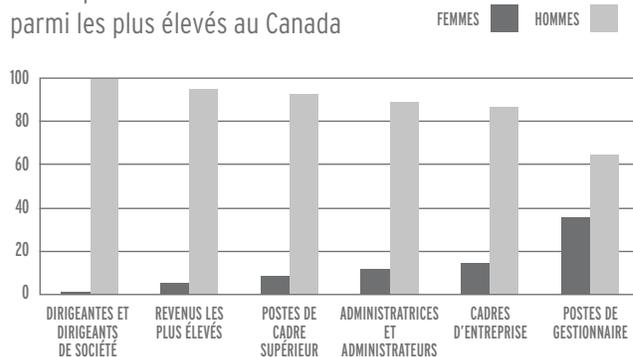
SOURCE : Statistique Canada, *La violence familiale au Canada : un profil statistique*, 2005.

Les tableaux présentés dans ce rapport ne se veulent pas exhaustifs. Ils visent plutôt à donner un aperçu des faits relatifs à l'égalité pour les femmes à l'heure actuelle. Ils montrent tant les secteurs de réussite que ceux où nous n'avons pas encore obtenu de succès.

Un fait étonnant se dégage de l'analyse des tableaux. Les principales réalisations au chapitre des droits fondamentaux des femmes ne se sont pas toujours traduites par des réalisations d'importance dans la vie courante (ANNEXE B). Les femmes jouissent du droit constitutionnel à l'égalité mais cela n'équivaut pas à avoir la capacité d'exercer ce droit. La reconnaissance des droits constitutionnels à l'égalité pour les femmes est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante. Le principal problème n'en est plus un de la reconnaissance des droits mais de la mise en place de changements qui auront une incidence sur la réalité sociale, économique et culturelle.

### CADRES D'ENTREPRISE, DIRIGEANTES ET DIRIGEANTS DE SOCIÉTÉ

Pourcentage des femmes et des hommes qui sont dirigeants d'entreprise et dont les revenus sont parmi les plus élevés au Canada



La représentation des femmes à la direction des entreprises au Canada est extrêmement faible.

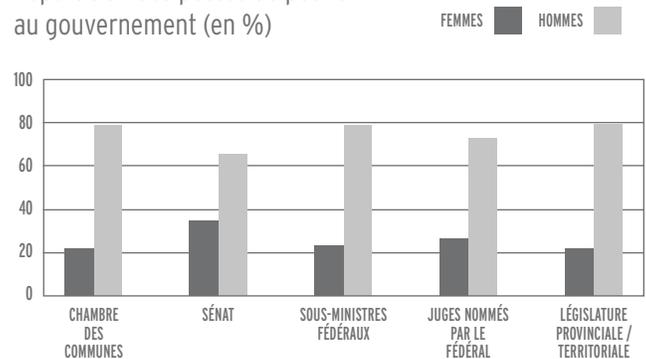
SOURCE : Catalyst, *Census of Women Corporate Officers and Top Earners of Canada*, 2004.

REMARQUE : Constatations fondées d'après les sociétés classées dans la Financial Post 500 List (FP500) du *National Post*.

Les femmes ont fait des progrès extraordinaires dans certaines professions. Dans d'autres, les hommes dominant encore même si les femmes ont tout aussi droit de faire des études pour exercer cette profession. Dans la fonction publique et dans les entreprises, il y a eu certains progrès au sommet de la hiérarchie, mais il n'y a certainement pas de quoi s'asseoir sur nos lauriers. Cela vaut aussi pour le partage du « travail non rémunéré » dans la société canadienne moderne. Les normes culturelles et sociales évoluent, mais pas assez rapidement.

### LES FEMMES À DES POSTES DE POUVOIR POLITIQUE

Répartition des postes de pouvoir au gouvernement (en %)

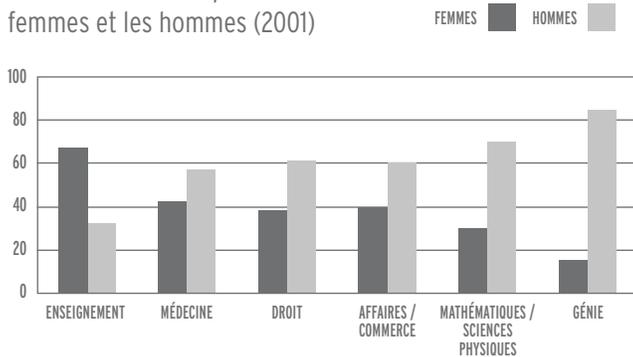


Les femmes sont encore largement sous-représentées aux postes de pouvoir au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

SOURCE : Statistique Canada, *Les femmes et les hommes au Canada*, 2003.

## NIVEAU DE SCOLARITÉ

Niveau de scolarité pour les femmes et les hommes (2001)

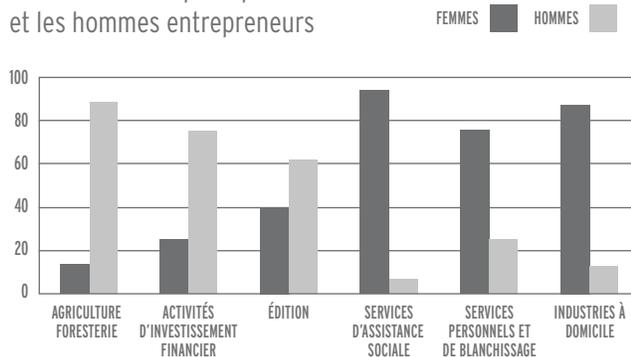


Les femmes sont sous-représentées parmi les personnes inscrites en mathématiques / sciences physiques et en génie.

SOURCE : Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 2001.

## TYPE D'INDUSTRIE POUR ENTREPRENEURS

Nature de l'entreprise pour les femmes et les hommes entrepreneurs

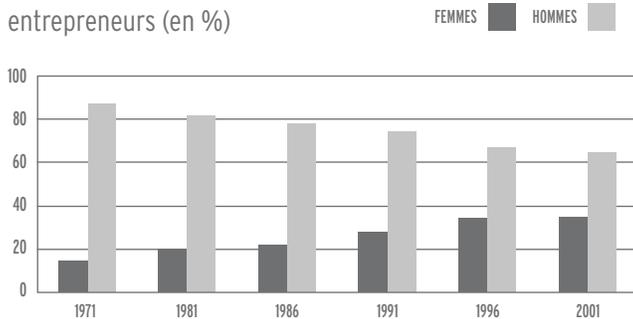


Les entrepreneures sont surreprésentées au sein des industries de services personnels et de services d'assistance sociale.

SOURCE : Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 2001.

## TRAVAIL AUTONOME ET ENTREPRENARIAT

Les femmes et les hommes entrepreneurs (en %)

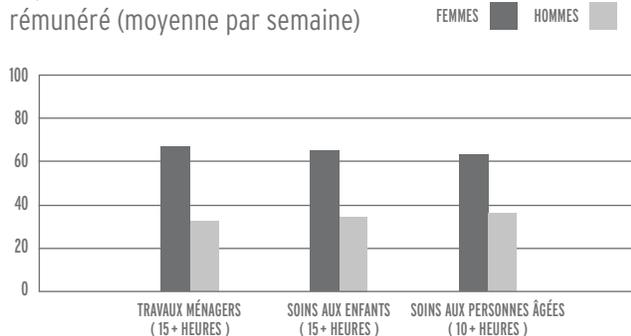


Au cours des 30 dernières années, les femmes ont fait des progrès en matière de travail autonome.

SOURCE : Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 1971-2001.

## TRAVAIL NON RÉMUNÉRÉ

Répartition (en %) du travail non rémunéré (moyenne par semaine)



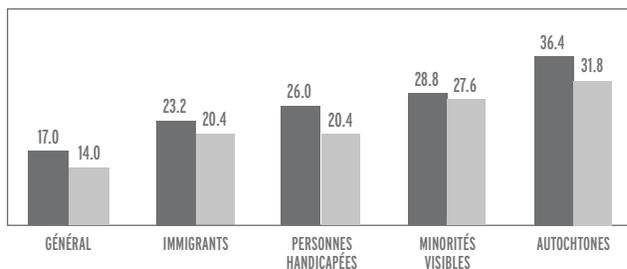
La grande majorité du travail non rémunéré est encore effectuée par les femmes.

SOURCE : Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 2001.

Il y a un cas encore plus frappant, soit celui des femmes appartenant à des groupes où l'égalité économique semble être un but malheureusement difficile à atteindre. Cette inégalité situationnelle devrait troubler toutes les Canadiennes et tous les Canadiens de bonne volonté. Cette question a été soulignée comme nécessitant une attention particulière en 2003, lorsque le Canada a comparu devant le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Les chiffres les plus récents indiquent que 38 p. 100 des femmes autochtones ont un faible revenu, tout comme 35 p. 100 des femmes chefs de famille monoparentale et 27 p. 100 des immigrantes. Les immigrantes qui travaillent à temps plein gagnent 58 p. 100 du salaire gagné par les hommes nés au Canada. Les femmes, les immigrantes, les aînées vivant seules et les femmes handicapées courent un beaucoup plus grand risque de connaître la pauvreté. Les femmes autochtones sont plus pauvres, connaissent davantage le chômage et vivent dans de moins bons logements que les autres Canadiennes et Canadiens.

## REVENU

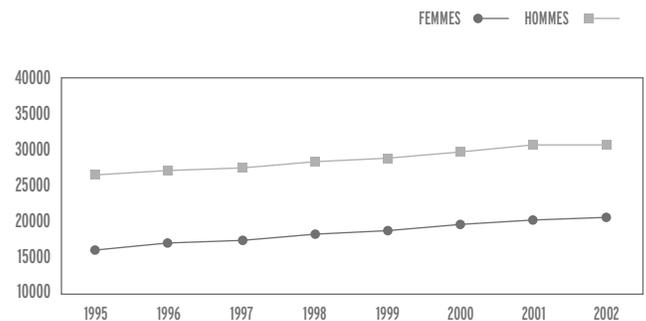
État de faible revenu (%) de certaines populations de femmes et d'hommes (2001)



Les femmes qui sont immigrantes, handicapées, membres d'une minorité visible ou autochtones sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté que les hommes.

SOURCE : Statistique Canada, *Recensement du Canada, 2001*. NOTE : Les informations sont fondées sur les seuils de faible revenu (SFR). Les SFR servent à fixer le niveau de revenu auquel une famille se trouve en difficulté sur le plan financier parce que la proportion du revenu qu'elle doit consacrer aux biens de première nécessité (nourriture, vêtements et logement) est plus élevée que celle d'une famille moyenne de la même taille. Les SFR varient selon la taille de la famille et la taille de la collectivité.

## REVENU APRÈS TAXES

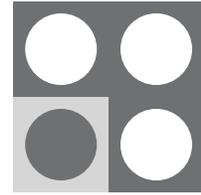


Le revenu des femmes augmente graduellement mais l'écart entre celui des femmes et celui des hommes demeure le même.

SOURCE : Statistique Canada, *Enquête sur la population active, 2002*, et *Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2002*.

Ce qui est clair, ce qui doit demeurer le point central de notre travail, c'est que le fait de jouir du droit à l'égalité n'équivaut pas à avoir le pouvoir ou la capacité d'exercer ce droit. Une bonne partie du travail du Groupe d'expertes, une bonne partie du travail du gouvernement du Canada et une bonne partie du travail de l'ensemble de la société est de trouver des moyens d'habiliter toutes les Canadiennes de sorte qu'elles puissent transformer leur droit constitutionnel à l'égalité en une égalité réelle au quotidien.

L'examen de la situation des femmes au Canada au cours de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle doit aussi s'inscrire dans le contexte de la lutte mondiale pour l'égalité pour les femmes. Partout au monde, de puissantes forces interviennent en vue de refuser aux femmes la pleine égalité. Au cours des prochaines décennies, il importe que le Canada puisse défendre son point de vue avec la conscience d'avoir pris, au Canada même, les mesures qui s'imposaient sur le plan moral lorsqu'il aidera à mettre en avant un programme d'égalité pour les femmes à l'échelle internationale.



## Notre méthode de travail

Les membres du Groupe étaient résolues à entreprendre les travaux, à les achever et à présenter leur rapport en moins de trois mois. Le travail du Groupe a fait fond sur celui du Comité permanent de la condition féminine ainsi que sur les témoignages détaillés des personnes qui ont comparu devant le Comité.

Notre approche nous a obligées à consulter des recherches réalisées au pays et à l'étranger. Nous nous sommes posé des questions pratiques : qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas? Nous avons porté une attention particulière aux expériences concrètes de l'analyse comparative entre les sexes. Nous avons fait appel à la sagesse pragmatique des personnes qui ont été à l'avant-plan des efforts pour garantir l'égalité de substance pour les femmes et les filles. Au cours des entrevues réalisées avec des Canadiennes et des Canadiens, le Groupe leur a demandé quelles étaient leurs perceptions des mécanismes de responsabilisation actuels pour l'égalité entre les sexes et les autres initiatives horizontales du gouvernement.

Pour comprendre le potentiel de divers mécanismes de responsabilisation, le Groupe s'est penché sur des exemples nationaux et internationaux. Ce faisant, nous avons examiné les méthodes par lesquelles le Parlement et le gouvernement du Canada ont tenté de rendre transparentes et fructueuses un certain nombre de politiques publiques clés.

Le Groupe n'avait pas pour but de réinventer les structures de l'analyse comparative entre les sexes et les régimes de responsabilisation des fonctionnaires.

Nous avons donc étudié attentivement les structures administratives en place concernant l'analyse comparative entre les sexes au gouvernement du Canada (ANNEXE C). Nous avons étudié le Programme de gestion moderne du Secrétariat du Conseil du Trésor, y compris le Cadre de responsabilisation de gestion, la Structure de gestion, des ressources et des résultats, et le Système d'information sur la gestion des dépenses. Les conclusions et les recommandations du Groupe d'expertes donnent des détails sur notre analyse de ces mesures visant à faciliter les processus de gestion à l'échelle de l'administration fédérale (on trouvera à l'annexe D un aperçu de l'analyse comparative entre les sexes et des initiatives de gestion moderne).

Le Groupe a examiné les éléments clés des lois nationales visant à encourager d'importants changements sociaux, y compris les diverses approches des langues officielles, des droits de la personne, de l'équité en matière d'emploi, du multiculturalisme et de l'évaluation environnementale (ANNEXE E). Les conclusions et les recommandations du Groupe concernant la législation intègrent des idées tirées de ces précédents canadiens.

Le Groupe s'est penché sur les initiatives liées à l'analyse comparative entre les sexes, les lois, les

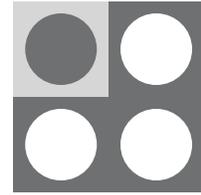
politiques et les pratiques en Afrique du Sud, en Allemagne, en Australie, au Brésil, en Corée, au Costa Rica, au Danemark, en Finlande, en France, au Ghana, en Inde, en Irlande, en Islande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, aux Philippines, au Royaume-Uni, au Rwanda, en Suède et dans l'Union européenne.

Nous avons aussi trouvé des renseignements utiles dans les documents de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de la Banque mondiale, du Secrétariat du Commonwealth, des Nations Unies et d'autres organismes internationaux.

Au cours de discussions tenues sur le plan international, le Groupe a demandé une évaluation candide des réussites et des échecs des mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes dans divers pays. Nous avons aussi demandé quelle était la situation actuelle et quelles étaient les possibilités de solutions tant administratives que législatives pour atteindre l'égalité pour les femmes (ANNEXE E). Les conclusions et les recommandations du Groupe témoignent des perspectives tirées des divers pays, bien que le Groupe soit pleinement conscient que les solutions canadiennes doivent s'appuyer sur des perspectives proprement canadiennes.

Nous avons suivi de près les consultations publiques pancanadiennes menées par Condition féminine Canada au cours de l'automne 2005 sur le renforcement des activités de Condition féminine Canada, l'élaboration d'indicateurs de l'égalité entre les sexes, la mise sur pied d'un mécanisme permanent pour l'engagement des citoyennes et des citoyens et la refonte du Programme de promotion de la femme. Le Groupe a eu l'occasion de rencontrer les personnes présentes à la dernière consultation nationale à Ottawa. Nous avons aussi pu rencontrer le Comité permanent de la condition féminine et les caucus des divers partis politiques représentés à la Chambre des communes. Ces diverses rencontres

se sont avérées extrêmement utiles et ont alimenté les recommandations du Groupe concernant la participation de la société civile aux efforts déployés par le gouvernement pour atteindre l'égalité de substance pour les femmes. Ces réunions ont aussi agi comme éléments déclencheurs dans la réflexion du Groupe sur l'opportunité de recommander des mesures non seulement administratives mais aussi législatives.



## Un survol de ce que nous avons appris

### LA SCÈNE CANADIENNE



Le gouvernement du Canada a créé la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme en 1967, année du 100<sup>e</sup> anniversaire du Canada, en réponse aux pressions exercées par 32 groupes bénévoles de femmes représentant deux millions de citoyennes. Le rapport de la Commission royale comportait 167 recommandations et a représenté un jalon important de l'histoire des femmes au pays. Cette œuvre historique portait sur la discrimination systémique et les moyens à prendre pour que l'appareil gouvernemental tienne davantage compte des préoccupations des femmes. Les recommandations ont orienté une grande partie des progrès réalisés au cours des décennies suivantes.

Le Groupe d'expertes a appris au cours de ses travaux qu'il faut continuer à exiger des changements qui mèneraient à la réalisation des recommandations de la Commission royale d'enquête en faveur de l'égalité pour les femmes. Il existe de sérieux défis au moment où le Canada se dirige vers son 140<sup>e</sup> anniversaire.

En 1999, Condition féminine Canada a créé la Direction de l'analyse comparative entre les sexes. La direction a élaboré une stratégie en six points : la formation, la mise au point d'outils, des études de cas sur des politiques; la promotion de la recherche, de l'information et de l'éducation; l'évaluation et la responsabilisation; et la coordination. Ce travail est fort reconnu à l'échelle internationale et est utilisé dans d'autres pays comme modèle pour faire avancer l'analyse comparative entre les sexes.

Certains ministères ont pris l'initiative de créer leur propre infrastructure et un programme interne de formation. De telles mesures peuvent comprendre des énoncés ministériels sur l'analyse comparative entre les sexes, l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes aux plans stratégiques et opérationnels et la création de centres de coordination ou de réseaux de spécialistes de l'égalité entre les sexes. Par exemple, Citoyenneté et Immigration Canada a été le premier ministère à intégrer à la loi des mesures de responsabilisation liées à l'analyse comparative entre les sexes. Cette loi prévoit que le ministère doit faire rapport annuellement au Parlement. L'Agence canadienne de développement international s'est donné une approche exhaustive, non législative, de l'analyse comparative entre les sexes,

qu'elle utilise avec succès dans ses interventions de développement partout au monde.

Le Groupe constate qu'ironiquement, les politiques d'immigration et d'aide internationale du Canada sont renforcées par l'analyse comparative entre les sexes, mais qu'il n'y a aucune mesure comparable dans les politiques intérieures du gouvernement du Canada.

Il reste également à déterminer à quel point les ministères et les organismes centraux considèrent que la notion de l'égalité entre les sexes est pertinente dans les principaux processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions. Certaines informations indiquent que les ressources humaines et financières sont insuffisantes pour pratiquer les analyses, définir les résultats à atteindre et évaluer le rendement. Dans son deuxième rapport, le Comité permanent de la condition féminine a recommandé que le gouvernement soit obligé de démontrer non seulement un haut niveau d'appui et d'activité, mais aussi de faire la preuve de succès non équivoques au chapitre de l'analyse comparative entre les sexes et de l'égalité pour les femmes.

**Un certain nombre de thèmes ont été réitérés au cours des discussions du Groupe et de son examen des documents reliés à l'atteinte de l'égalité pour les femmes, notamment :**

- le besoin d'un leadership dynamique de la part des dirigeantes et dirigeants élus et des hauts fonctionnaires, y compris l'établissement de priorités en matière d'analyse comparative entre les sexes dans le discours du Trône;
- le besoin de cibler davantage les activités et les interventions du gouvernement afin d'atteindre l'égalité de substance pour les femmes;
- l'importance d'intégrer la question de l'égalité pour les femmes aux nouveaux systèmes du Secrétariat du Conseil du Trésor pour la responsabilisation de la gestion;

- l'incompréhension, au sein de l'administration fédérale, de la valeur de l'analyse comparative entre les sexes et l'absence de résultats concrets à ce jour;
- le besoin, pour les personnes à l'intérieur de l'administration fédérale, de solliciter constamment les conseils des personnes compétentes à l'extérieur du gouvernement, conformément à l'approche adoptée par le gouvernement à l'égard de l'initiative du secteur bénévole (ANNEXE F);
- l'entrave que crée le manque de financement suffisant pour ce qui est de la capacité des organisations non gouvernementales de participer pleinement;
- le besoin de mettre davantage l'accent sur l'inégalité des immigrantes, des femmes autochtones, des femmes chefs de famille monoparentale, des aînées vivant seules, des femmes appartenant à une minorité visible et des femmes handicapées;
- le besoin de renforcer le rôle de Condition féminine Canada.

Le Groupe a entendu des appels soutenus en faveur de l'adoption d'une nouvelle loi afin d'aider à atteindre l'égalité de substance pour les femmes. De tels points de vue ont été formulés sans réserve et à maintes reprises par le Comité permanent de la condition féminine, la très grande majorité des députées et de nombreuses représentantes de groupes de femmes. Ce ne sont pas tellement les détails d'une loi éventuelle qui ont suscité des commentaires bien sentis, mais plutôt la conviction profonde que les mesures autres que législatives n'avaient pas fonctionné jusqu'à maintenant et qu'une loi conférerait un caractère beaucoup plus permanent aux interventions, à la responsabilisation et aux résultats. Une profonde frustration a été exprimée à ce sujet.

Par ailleurs, un certain nombre de spécialistes de la politique publique ont exprimé certaines réserves,

selon lesquelles l'adoption d'une nouvelle loi exigeant que le gouvernement du Canada respecte les obligations de la Charte donnerait lieu à des demandes d'une nouvelle loi pour chacun des objectifs de la Charte. On s'est aussi demandé si une loi n'engendrerait pas la création obligatoire de nouvelles structures ou de nouveaux organismes, sans nécessairement atteindre les résultats souhaités pour les femmes.

Dans le cadre de son étude des lois canadiennes visant à encourager un changement social important (ANNEXE G), le Groupe d'expertes a discuté avec personnes bien informées, dont des fonctionnaires, concernant les moyens à prendre pour s'assurer que la loi ait les effets voulus. Nous avons posé des questions sur l'importance des structures, les différents mécanismes pour assurer la conformité et les différentes mesures au cœur de modèles canadiens pertinents pour atteindre les objectifs convenus le plus efficacement possible.

Le Groupe d'expertes s'est rendu compte que l'obligation de faire rapport est souvent une bonne chose, mais que cette activité peut devenir simplement mécaniste. Il a paru évident aux membres du Groupe d'expertes que plus les résultats escomptés sont définis précisément dans la loi, plus les chances d'obtenir de bons résultats sont grandes. Il était également clair que des méthodes adéquates de vérification et d'évaluation doivent être prescrites par la loi. Un suivi efficace ainsi qu'un examen des effets concrets de la loi sont également nécessaires, que ce soit par le biais d'une procédure relative aux plaintes ou par de la recherche par une tierce personne.

L'une des observations clés du Groupe d'expertes est que toutes les lois étudiées ont exigé une certaine période de rodage, suivie d'un examen parlementaire et d'une modification visant à améliorer la loi.

En résumé, dans l'application de lois qui visent le changement social au Canada, les expériences du

passé nous indiquent qu'il faut prévoir une courbe d'apprentissage pour déterminer comment une loi précise peut fonctionner le plus efficacement possible. Il faudra tenir compte de cette réalité au cours de l'élaboration de la loi.

## LA SCÈNE INTERNATIONALE



En 2005, le Canada s'est classé au cinquième rang au monde sur l'Indice de développement humain des Nations Unies. Par contre, la même année, le Canada n'arrive qu'au dixième rang sur l'Indicateur de l'habilitation des femmes... derrière la Norvège, le Danemark, la Suède, l'Islande, la Finlande, la Belgique, l'Australie, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Dans le peu de temps dont il disposait, le Groupe d'expertes a tenté de cerner les enjeux importants et de comprendre les défis rencontrés par les pays qui veulent introduire, gérer et assurer la durabilité des mécanismes de responsabilisation en matière d'égalité entre les sexes. Les informations fournies à l'annexe E ont été obtenues au cours de discussions sans caractère officiel avec des représentantes et des représentants de gouvernements nationaux, d'institutions qui s'intéressent aux politiques, d'organisations multilatérales et d'organisations de la société civile. Elles sont le reflet des opinions, des préoccupations et des leçons tirées par les personnes qui ont répondu à nos questions.

### **Les pays ont été choisis pour différentes raisons, dont les suivantes :**

- un rendement constamment élevé sur l'Indice de développement humain des Nations Unies (la Norvège et la Suède);
- la mise en œuvre de mécanismes intéressants pour surveiller la responsabilisation (les Pays-Bas);

- la présentation de budgets tenant compte des effets sur les femmes (l'Inde et l'Afrique du Sud);
- l'expérience d'un système fédéral (l'Australie, l'Afrique du Sud et l'Inde);
- le dépôt d'une loi exigeant que les fonctionnaires fassent la promotion de l'égalité entre les sexes et entreprennent des activités pour intégrer les considérations liées à l'égalité entre les sexes (le Royaume-Uni);
- un solide historique de leadership et d'approches novatrices (l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Philippines);
- une hausse remarquable du nombre de femmes décisionnaires (le Brésil, le Costa Rica, le Ghana et le Rwanda).

Des représentantes et des représentants d'organisations multilatérales comme les Nations Unies, l'Union européenne, la Banque mondiale et le Secrétariat du Commonwealth ont offert leurs points de vue sur les pays qui ont mis en œuvre les meilleurs mécanismes de responsabilisation. Beaucoup des informations recueillies étaient fascinantes. Nous nous sommes par contre limitées à la question de la responsabilisation pour les besoins du présent rapport.

Les gouvernements et les assemblées législatives utilisent une foule d'approches en vue d'assurer l'égalité pleine et entière des femmes dans leurs pays respectifs.

**En résumé, on utilise les diverses approches suivantes :**

- s'en remettre à une solide volonté politique;
- encourager les groupes de femmes à surveiller les activités du gouvernement et à faire rapport à ce sujet;
- demander à un ou une *ombudsperson* de recevoir les plaintes relatives aux questions d'égalité pour les femmes et d'y répondre;

- créer un conseil pour l'égalité entre les sexes;
- adopter des mesures législatives obligeant les fonctionnaires à travailler activement en faveur de l'égalité pour les femmes;
- tenir périodiquement des réunions officielles des sous-ministres pour discuter de l'égalité pour les femmes ainsi que des plans et interventions de leur propre ministère;
- déposer un projet de loi sur l'égalité entre les sexes;
- élaborer des points de référence ou des indicateurs;
- élargir la portée des partenariats entre le secteur public et les secteurs bénévole/universitaire/privé;
- adopter des mesures de vérification et d'application rigoureuses.

On remarquera que l'Union européenne oblige ses États membres à prévoir l'adoption de lois sur l'égalité entre les sexes. De telles mesures d'égalité sont maintenant une exigence d'admission dans l'Union européenne.

Afin de s'assurer que les mesures qui favorisent l'égalité entre les sexes soient mises en œuvre et qu'elles fassent l'objet de responsabilisation, les ministres du Commonwealth, incluant celle représentant le Canada, ont convenu en 1995 d'un système de gestion sensible aux différences entre les hommes et les femmes. Les éléments de ce système font état de la complexité du train de mesures requis pour assurer la responsabilité et la responsabilisation nécessaires pour que l'égalité entre les sexes devienne une réalité dans les États membres et pour les femmes du Commonwealth. (Voir le tableau en page 26).

Les questions liées à l'égalité entre les sexes sont rarement au sommet des priorités des décisionnaires, qu'il s'agisse d'états fédéraux ou unitaires. Les pays qui ont offert un financement aux groupes

de femmes pour les soutenir et les renforcer croient que ces groupes forment ensuite un mécanisme de responsabilisation qui assure un suivi aux questions et porte les enjeux à l'attention des représentantes et représentants politiques et de l'électorat. Un mouvement des femmes fort et dynamique qui est soutenu par l'État est une condition préalable à un système de responsabilisation efficace.

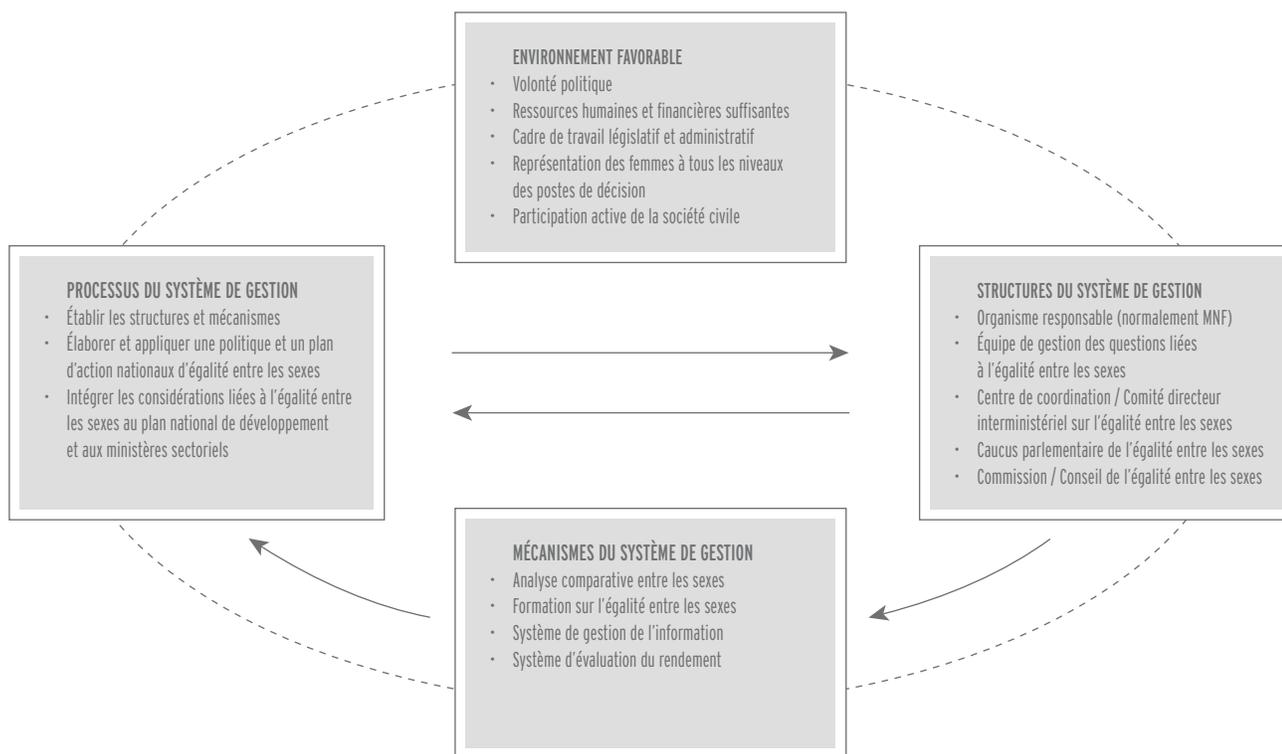
Malgré des demandes répétées depuis 1975, l'Année internationale de la femme, le manque de leadership et de volonté politique demeure le principal obstacle à l'atteinte de l'égalité pour les femmes. Beaucoup de pays ont réduit leurs effectifs et les ressources affectées à l'atteinte de l'égalité entre les sexes demeurent insuffisantes dans la plupart des pays. Les représentantes des mécanismes nationaux

de promotion de la femme et des groupes de femmes sont d'avis que les dispositions de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* concernant la conformité et l'obligation de faire rapport périodiquement ainsi que l'obligation de faire rapport régulièrement à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies constituent une force de poussée externe nécessaire pour assurer la responsabilisation au chapitre des objectifs de l'égalité entre les sexes.

Pour être efficace, la responsabilisation doit être conférée aux plus hauts échelons du gouvernement. Les plans d'action nationaux comportant des indicateurs qui servent à évaluer les résultats obtenus en matière d'égalité entre les sexes sont particulièrement intéressants. L'introduction d'une loi qui encadre

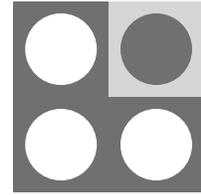
## LE SYSTÈME DE GESTION SENSIBLE AUX QUESTIONS D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

SOURCE: Secrétariat du Commonwealth (1999).



la promotion de l'égalité entre les sexes, la nécessité d'intégrer les considérations liées à l'égalité entre les sexes et la création de mécanismes relatifs à la conformité et aux plaintes sont des éléments qui ont aidé certains pays à se rapprocher de leurs objectifs d'égalité.

Fait intéressant, le Groupe a constaté que plus de 40 pays des quatre coins du monde sont bien avancés pour ce qui est de réaliser une analyse comparative entre les sexes des budgets nationaux. Qu'on les appelle « budgets de femmes » ou « budgets tenant compte des effets sur les femmes » ou encore « budgets sensibles au genre », les buts généraux sont les mêmes – garantir que l'élaboration du budget annuel du gouvernement d'un pays tienne pleinement compte des répercussions des mesures proposées sur l'atteinte de l'égalité pour les femmes et les filles. L'Australie, l'Inde et l'Afrique du Sud comptent parmi les pays qui sont pleinement engagés sur cette voie. La reconnaissance que la politique macroéconomique peut contribuer de manière importante à l'amélioration des revenus, de la santé, de l'éducation et des niveaux de vie des femmes sous-tend tout ce travail (ANNEXE H).



## Conclusions et recommandations

L'adoption de mesures cohérentes pour assurer et garantir l'égalité de substance pour les femmes est au cœur même de l'essence être Canadienne ou Canadien. De telles mesures témoignent de notre histoire, de nos aspirations et de nos valeurs. C'est dans cet esprit que le Groupe a effectué ses travaux. Le Groupe recommande que le gouvernement du Canada poursuive une double démarche en ce qui a trait tant au recours à l'analyse comparative entre les sexes qu'à l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes au Canada. Dans l'immédiat, nous recommandons de prendre des mesures administratives et des décisions stratégiques clés. À moyen terme, nous recommandons l'adoption d'une loi.

### AGIR DÈS MAINTENANT – LEADERSHIP SUR LE PLAN DE LA GESTION ET DES POLITIQUES



Les membres du Groupe croient qu'il y a lieu de prendre des mesures immédiates dans un certain nombre de domaines.

**1 – Utiliser l'analyse comparative entre les sexes de manière avisée et compétente. Le discours du Trône devrait préciser les grandes priorités stratégiques auxquelles il faut appliquer l'analyse comparative entre les sexes et les principaux ministères qui doivent s'y soumettre.**

Le gouvernement du Canada devrait faire preuve de volonté politique et de leadership pour honorer ses engagements internationaux et nationaux en matière d'égalité entre les sexes, y compris ses engagements envers l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes et la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes. Il importe de se concentrer davantage sur l'analyse des répercussions des politiques, des programmes, des actions et de la prestation des services dans la promotion de l'égalité de substance pour les femmes. Il est capital d'agir de la sorte depuis la conception d'une idée jusqu'à sa mise en œuvre

permanente. Il est tout aussi vital de ne pas oublier que l'analyse comparative entre les sexes est un outil et que l'ultime facteur déterminant d'un programme ou d'une politique doit être sa contribution à l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes au Canada.

Le Groupe croit toutefois qu'on ferait fausse route en soumettant immédiatement chaque politique et chaque programme à l'analyse comparative entre les sexes. Le fait est que les fonctionnaires et le grand public comprennent encore mal cette analyse. Il faudra du temps pour arriver à faire fonctionner le processus. De l'avis du Groupe, la façon la plus judicieuse d'obtenir le maximum de résultats et d'illustrer les énormes possibilités qu'offre l'analyse comparative entre les sexes est de cibler quelques dossiers importants. Il faut repérer les principaux leviers au sein de l'administration fédérale et déployer des efforts pour optimiser les résultats que permettent d'obtenir ces leviers.

Le Groupe désire souligner fortement le rôle joué par la Première ministre ou le Premier ministre, le Cabinet et le Bureau du Conseil privé pour orienter les efforts visant l'atteinte de l'égalité pour les femmes. On n'accomplira de grands progrès que grâce à un leadership dynamique au sommet. Les

politiques et les ministères qui feront l'objet d'une intensive analyse comparative entre les sexes doivent être choisis parmi les priorités générales du gouvernement du jour. La ou le ministre responsable de la Condition féminine devra travailler avec les ministres concernés pour mettre en avant les priorités relatives à l'analyse comparative entre les sexes afin, éventuellement, de les intégrer au discours du Trône. Nous recommandons que le discours du Trône précise ces politiques et programmes prioritaires. Une ou un ministre responsable d'une priorité donnée serait chargé d'obtenir le résultat souhaité concernant chaque domaine désigné dans le discours du Trône.

Sans vouloir porter atteinte au pouvoir de décision du Cabinet, le Groupe d'expertes croit que l'analyse comparative entre les sexes pourrait bien cibler en premier lieu les initiatives horizontales réunissant plus d'un ministère (p. ex. la pauvreté chez les femmes autochtones, la pauvreté et l'établissement des immigrantes, les programmes de productivité et les femmes, ou la violence faite aux femmes). En outre, Service Canada, un organisme nouvellement créé qui met l'accent sur l'excellence dans la prestation des services, pourrait faire preuve de leadership en se montrant sensible aux différences entre les sexes dans ses relations avec les citoyennes et les citoyens.

Le Groupe est convaincu que tout ministère tenu de procéder à une analyse comparative entre les sexes a besoin des ressources financières et humaines supplémentaires essentielles pour que le processus porte fruit. Cette constatation va de pair avec le principe selon lequel l'ajout d'une responsabilité à un organisme gouvernemental doit être accompagné de la capacité nécessaire pour la mener à bien.

## **2 – La ou le ministre des Finances doit donner l'exemple.**

Au jour le jour, les Canadiennes et les Canadiens n'ont ni le temps ni le goût de se concentrer sur les

enjeux organisationnels ou les pratiques de gestion détaillées du gouvernement du Canada. Ce qu'ils comprennent toutefois et ce à quoi la plupart d'entre nous portons un intérêt, c'est le discours du budget.

Comme l'indique ce rapport, de nombreux pays, à divers stades de développement économique, ont adopté divers types de budgets tenant compte des effets sur les femmes (ANNEXE H). De tels budgets visent à établir un lien étroit entre l'engagement d'un gouvernement en faveur de l'égalité pour les femmes et les engagements budgétaires nationaux. Étant donné que le budget d'un pays témoigne de la volonté politique des plus hautes sphères du pouvoir ainsi que de ses politiques de développement socioéconomique, l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes aux processus budgétaires est une étape clé sur la voie de l'égalité pour les femmes.

Le Groupe d'expertes est d'avis que la ou le ministre des Finances du Canada jouit d'une occasion sans pareille de faire réellement preuve d'initiative en cette matière. Nous croyons qu'en s'inspirant des leçons internationales, la ou le ministre des Finances pourrait appliquer rigoureusement l'analyse comparative entre les sexes à une section clé du budget de 2006. La politique fiscale ou un secteur équivalent jugé pertinent pourrait constituer un bon début. Un pas dans cette direction stimulerait les autres efforts déployés pour atteindre l'égalité pour les femmes au Canada. Mais ce qui est encore plus important, c'est qu'un tel geste de la part de la ou du ministre des Finances serait décisif pour accroître l'égalité économique pour les femmes et qu'il pourrait avoir des répercussions très favorables sur leur qualité de vie.

## **3 – Intégrer, dans l'ensemble de l'administration fédérale, l'atteinte de l'égalité pour les femmes dans les mécanismes de responsabilisation figurant dans les initiatives de gestion moderne en cours, sous la direction de la présidente ou du président du Conseil du Trésor.**

Une des tâches primordiales de la présidente ou du président du Conseil du Trésor est l'exécution d'un programme de gestion visant à rendre le secteur public plus dynamique, moderne, efficient, transparent et efficace.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor intervient pour améliorer la prestation des services afin de répondre à l'évolution des besoins, des attentes et des priorités de la population canadienne; améliorer la gouvernance, la responsabilisation et les attentes face au rendement; fournir de nouveaux outils pour mesurer les résultats plus efficacement; et veiller à ce que les ressources soient mieux assorties aux priorités. Afin de créer une administration plus responsable, sensible et innovatrice, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en place un régime de responsabilisation global – le Cadre de responsabilisation de gestion (ANNEXE D). Les ministères sont tenus d'offrir une preuve manifeste d'un rendement satisfaisant en fonction de 40 indicateurs et de 150 mesures des pratiques de gestion.

Il faut signaler que le Secrétariat du Conseil du Trésor facilite les processus de gestion à l'échelle de l'administration. Ce sont les ministères et organismes eux-mêmes qui doivent effectuer le travail de fond du gouvernement et faire rapport au Secrétariat du Conseil du Trésor quant aux résultats obtenus. La présidente ou le président du Conseil du Trésor est ensuite en mesure de faire rapport au Parlement et à la population canadienne.

En vue d'améliorer constamment la gestion du gouvernement du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor est en voie de simplifier et de rationaliser ses politiques de gestion pour définir ce qu'on attend des ministres et des sous-ministres. Là encore, il faut signaler que le Secrétariat du Conseil du Trésor facilite l'action; il revient aux ministres et aux sous-ministres de donner suite aux mesures exigées.

Le Groupe d'expertes se réjouit de la coïncidence entre ces grandes réformes de la gestion de la fonction publique et les conclusions du présent rapport sur la nécessité pour le gouvernement d'intervenir avec plus de succès pour assurer l'égalité pour les Canadiennes.

Le Groupe d'expertes est d'avis que la compréhension des répercussions sur les femmes des décisions du gouvernement devrait constituer une priorité, que devraient faciliter les mécanismes de responsabilisation du Conseil du Trésor. Ce point de vue émane d'une volonté de répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens, et de respecter leurs valeurs. Les mécanismes de responsabilisation à utiliser pourraient comprendre ce qui suit: le Cadre de responsabilisation de gestion; la Structure de gestion des ressources et des résultats; et le Système d'information sur la gestion des dépenses (ANNEXE D).

Au départ, on accordera une attention particulière, en ce qui a trait aux mécanismes de responsabilisation, aux ministères que le discours du Trône aura ciblés pour une intervention en matière de résultats pour l'égalité entre les sexes, d'analyse comparative entre les sexes, de surveillance et d'obligation de faire rapport. L'évaluation, par le Conseil du Trésor, de la capacité stratégique d'analyse comparative entre les sexes ainsi que les services offerts et les résultats obtenus par de tels ministères devraient alimenter l'évaluation du rendement ministériel par le Conseil du Trésor.

Il revient à la Première ministre ou au Premier ministre, au Cabinet et au Bureau du Conseil privé de préparer le discours du Trône et de mettre en place le cadre stratégique général qui oriente les buts du Conseil du Trésor en matière de gestion. Si le Conseil du Trésor doit jouer un rôle décisif en tant que facilitateur, comme l'estime le Groupe d'expertes, c'est des échelons supérieurs que doit venir l'ordre de jouer un tel rôle. Le Groupe recommande que

le Cabinet, par l'entremise de la présidente ou du président du Conseil du Trésor, fasse des processus et des outils de gestion visant l'atteinte de l'égalité pour les femmes l'un des résultats essentiels recherchés par les initiatives de gestion moderne du gouvernement fédéral.

**4 – Veiller à ce que les consultations avec des organisations non gouvernementales soient un élément important et permanent des efforts déployés par le gouvernement pour atteindre l'égalité pour les femmes.**

Une démocratie dynamique doit prendre appui sur une société civile solide. Pour souligner ce point essentiel, le gouvernement a réitéré à maintes reprises sa volonté de favoriser un plus grand engagement des citoyennes et des citoyens dans la vie publique du pays. Pour que le travail des ministres et des ministères visant à atteindre l'égalité de substance pour les femmes porte fruit, il importe que les femmes, individuellement et par l'entremise des groupes de femmes, participent au processus d'élaboration des politiques. Le Groupe d'expertes a conclu que de telles consultations devraient faire intervenir le même vaste éventail de groupes et d'approches que ceux auxquels a fait appel le gouvernement dans l'Initiative sur le secteur bénévole et ses instruments : *L'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*, le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* et le *Code de bonnes pratiques de financement* (ANNEXE F, <http://www.vsi-isbc.ca/fr/relationship/accord.cfm>).

Il est fort utile d'écouter la grande variété de groupes de femmes et autres groupes œuvrant pour l'égalité, allant des groupes de défense des droits aux organisations professionnelles en passant par les collectivités ethnoculturelles, les groupes d'éducation et les groupes d'entrepreneuriat. Toutes ces organisations peuvent prodiguer d'utiles conseils. Certains des groupes ont toutefois manifestement

besoin de ressources pour pouvoir apporter leur contribution. Leur financement représente un élément important de la stratégie pour atteindre l'égalité pour les femmes; sans un tel travail, les voix des personnes qui ont le plus besoin d'action concrète ne se feront pas entendre de manière claire et équitable.

**5 – Il est nécessaire d'assurer un solide leadership contemporain et de favoriser un engagement soutenu en faveur de l'égalité pour les femmes au sein de la fonction publique.**

Tout au long de son examen de la documentation, en écoutant diverses personnes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, et à l'instar du Comité permanent de la condition féminine, le Groupe d'expertes en est arrivé à la conclusion que beaucoup trop de personnes croyaient que l'égalité pour les femmes était « chose faite ». Comme nous l'avons clairement expliqué, c'est une chose que de garantir les droits fondamentaux des femmes mais c'en est une autre que de disposer du pouvoir d'exercer de tels droits. Bien qu'un grand nombre de Canadiennes aient fait des progrès, il reste beaucoup de travail à accomplir et des groupes considérables de femmes accusent un retard beaucoup plus important que quiconque d'entre nous jugerait acceptable au Canada en cette première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle.

De nombreuses personnes, y compris des femmes des quatre partis politiques représentés à la Chambre des communes, s'emploient à mettre en lumière la réalité que les Canadiennes n'ont toujours pas atteint l'égalité de substance. Le Groupe d'expertes désire souligner le nombre de fois qu'il a entendu cette information de la part de personnes qui luttent en faveur d'une telle égalité. Bien que les élues et les élus aient affirmé au Groupe que l'égalité pour les femmes devait être une priorité politique, de nombreux fonctionnaires estiment que tel n'est pas le cas. Des fonctionnaires nous ont déclaré que si

on leur disait que l'égalité pour les femmes était une priorité, ils agiraient en conséquence.

**5. i) Le travail n'est pas terminé. Les dirigeantes et les dirigeants politiques doivent ouvrir la voie.**

Il est impératif que les dirigeantes et les dirigeants élus assurent, de manière parfaitement claire, la direction nécessaire. Pour leur part, le Bureau du Conseil privé et les sous-ministres ont l'occasion et la responsabilité, en donnant suite aux directives des ministres, de favoriser une culture, au sein de la fonction publique, où la sensibilité envers l'égalité pour les femmes deviendrait partie intégrante de l'élaboration des politiques et de l'exécution des programmes.

**5. ii) Le renforcement de la gestion des ressources humaines est important.**

L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada s'emploie déjà à encourager les ministères à embaucher des personnes venant de milieux différents. Nous croyons que l'Agence doit jouer un rôle constructif pour aider le Bureau du Conseil privé et les sous-ministres à s'acquitter des responsabilités présentées ci-dessus. On ne saurait assurer l'égalité pour les femmes sans garantir la présence aux postes de commande d'une masse critique de femmes de milieux différents. L'Agence devrait donc veiller à ce que l'embauche des femmes soit une des mesures importantes utilisées pour assurer la diversité au sein de la fonction publique.

**5. iii) L'École de la fonction publique du Canada a un rôle important à jouer.**

Nous sommes encouragées par l'annonce, par le président du Conseil du Trésor, du financement d'une refonte du curriculum de l'École de la fonction publique du Canada. Les responsables de l'École devraient intégrer, à la formation générale en gestion et à la formation des cadres, la sensibilisation

aux questions touchant l'égalité pour les femmes et aux outils qui peuvent favoriser l'atteinte de cette égalité. Le moment est tout indiqué pour s'assurer qu'on intègre, dans les cours portant sur l'élaboration des politiques, dans la conception des programmes et dans la prestation des services, du matériel pédagogique de qualité relatif à l'analyse comparative entre les sexes.

**5. iv) Le gouvernement doit se pencher sur le rôle le plus pertinent pour Condition féminine Canada.**

Il est évident que Condition féminine Canada exerce des responsabilités permanentes considérables. Le Groupe a suivi de près les récentes consultations pancanadiennes sur le renforcement des activités de Condition féminine Canada, l'élaboration d'indicateurs de l'égalité entre les sexes, la mise sur pied d'un mécanisme permanent pour l'engagement des citoyennes et des citoyens et la refonte du Programme de promotion de la femme. À la lumière du travail du Groupe d'expertes, nous croyons que Condition féminine Canada doit être habilitée à jouer le rôle le plus pertinent dans la suite à donner aux recommandations de ce rapport, y compris sa capacité d'intervenir à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

**6 – Le Comité permanent de la condition féminine joue un rôle de leadership et de surveillance de premier plan.**

Ce sont les parlementaires qui, à l'unanimité, ont insufflé une nouvelle vigueur au respect par le Canada de ses engagements nationaux et internationaux en matière d'égalité pour les femmes et à la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes dans l'administration fédérale. Le deuxième rapport du Comité permanent est le fondement même du travail du Groupe d'expertes. Les membres du Groupe ont eu des réunions fructueuses avec le

Comité permanent et aussi avec les caucus parlementaires des femmes des divers partis politiques. Nous croyons fermement que les parlementaires ont non seulement le droit d'agir comme chefs de file en ce qui a trait à l'égalité pour les femmes mais qu'ils ont aussi manifesté, avec enthousiasme, leur volonté de le faire. Nous recommandons que le Comité permanent poursuive son travail de pionnier en examinant les politiques, les programmes et les budgets des dépenses pertinents des ministères qui auront été désignés pour prendre des mesures en matière d'analyse comparative entre les sexes. Le Groupe recommande que les parlementaires siégeant au Comité permanent, guidés par leur sagesse, demeurent les champions de l'analyse comparative entre les sexes et jouent un rôle de premier plan pour fixer les orientations stratégiques qui s'imposent et exercer une fonction d'intendance concernant la responsabilisation des ministères désignés à l'égard des résultats obtenus.

#### AGIR À MOYEN TERME – LA LÉGISLATION



L'appareil gouvernemental est très complexe et nous devons commencer par travailler dans les limites du cadre en place. Il faut du temps pour faire virer de bord un grand bateau. C'est pourquoi le Groupe espère qu'on donnera suite aux recommandations précédentes dans les plus brefs délais; plus vite nous agissons, plus vite nous pourrions faire des progrès.

Le Groupe est fermement convaincu que de telles solutions administratives sont nécessaires mais non suffisantes pour assurer l'égalité pour les femmes au Canada. Le deuxième volet des interventions doit se faire sur le plan législatif. Cette conclusion est motivée par un certain nombre de raisons convaincantes.

On ne peut s'en remettre exclusivement à des actions administratives et aux décisions stratégiques cou-

rantes sans se heurter à des limites pragmatiques. Les décisions administratives sont sujettes à changement. Les politiques vont et viennent au rythme des gouvernements ou de la nomination des nouveaux ministres. Les priorités des programmes d'aujourd'hui cèdent le pas aux besoins pressants ou aux impératifs législatifs de demain.

Qui plus est, comme il en est question tout au long de ce document, bien que la situation de nombreuses Canadiennes se soit améliorée depuis la publication, en 1970, du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* et, en 1995, du *Programme d'action de Beijing*, il reste beaucoup à faire dans un domaine d'une importance économique, politique, culturelle et sociale aussi exceptionnelle que l'égalité pour les femmes. L'adoption d'une loi mettrait l'accent sur l'importance d'atteindre l'égalité pour les femmes et assurerait le maintien des efforts dans ce sens.

Les mécanismes administratifs autres que législatifs ont donné certains résultats. L'utilisation de l'analyse comparative entre les sexes n'est toutefois pas devenue une considération importante et fondamentale de l'élaboration des politiques, de la conception des programmes ou de la prestation des services dans la plus grande partie de l'administration fédérale. Ce qui est particulièrement remarquable, c'est que cet échec survient malgré la multitude d'engagements fermes pris, durant une décennie, en faveur de l'intégration des considérations liées à l'égalité pour les femmes et de la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes. Ces engagements découlent directement d'un accord conclu entre des pays de toute la planète et de deux plans quinquennaux de suivi adoptés par le gouvernement du Canada.

Le recours à la loi pour concrétiser la détermination du gouvernement du Canada à garantir que ses propres actions favorisent l'égalité pour les femmes revêt une valeur énorme. Le fait est que la plupart

des Canadiennes et des Canadiens pensent sans doute que les garanties fournies par la *Charte canadienne des droits et libertés*, les lois canadiennes sur les droits de la personne, et nos engagements internationaux (aux termes de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, entre autres) sont suffisants pour assurer l'égalité pour les femmes. Or la réalité, c'est que ces préceptes juridiques devaient être étayés davantage par des obligations juridiques plus précises.

Le gouvernement du Canada s'en remet aux lois et mécanismes en place au Canada pour assurer le respect de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* plutôt qu'à une loi spécifique pour garantir le respect des droits des femmes aux termes de cette convention. Le Groupe croit qu'une loi spécifique sur l'égalité pour les femmes pourrait affirmer sans ambages que le Canada est déterminé à respecter ses obligations internationales en matière d'égalité pour les femmes. Une telle loi témoignerait d'une réponse active plutôt que passive à une question d'une importance aussi primordiale pour les valeurs de notre culture. Le Groupe a pris note avec intérêt que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne en est arrivé à une conclusion semblable quant au rôle de la loi en ce qui a trait au respect des obligations du Canada concernant les droits des enfants (*Qui dirige ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*, novembre 2005). Nous nous sommes aussi intéressées à l'étude, par le Comité, d'un éventuel élargissement du rôle du Parlement dans la suite à donner aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Le rapport du Comité sénatorial a aussi réitéré les préoccupations formulées par des groupes de femmes au sujet du rôle des provinces et des territoires.

La Charte impose aux gouvernements du Canada l'obligation de respecter l'égalité pour les femmes.

Elle ne détaille toutefois pas les moyens précis à prendre pour atteindre ce but. Comme la plupart des Canadiennes et des Canadiens le comprennent bien, il peut être long, difficile et coûteux de s'adresser aux tribunaux pour forcer un gouvernement à respecter la Charte. Une nouvelle loi pourrait aborder la question de manière avant-gardiste et dans un esprit de coopération pour mettre en avant ce que le gouvernement peut et doit faire pour appliquer la Charte. Un débat sur une nouvelle loi sur l'égalité pour les femmes permettrait au Parlement de déterminer les moyens les plus efficaces que pourrait prendre le gouvernement fédéral pour structurer ses propres actions en faveur de l'égalité pour les femmes, de manière positive. Le Groupe d'expertes croit que le Parlement devrait envisager une nouvelle loi qui donnerait un sens tangible et permanent aux articles 15 et 28 de la Charte en ce qui a trait aux pratiques administratives du gouvernement du Canada et à ses décisions en matière de politiques.

Étant donné la complexité des enjeux et des questions auxquels font face divers groupes de femmes partout au pays, nous ne croyons pas qu'une loi soit l'unique mesure pour atteindre l'égalité pour les femmes, mais nous croyons qu'il s'agirait réellement d'un pas important en avant.

Le Groupe a examiné avec soin les règles de rédaction des lois fédérales. Les membres du Groupe ont pris bonne note de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* et du document *Lois et règlements: l'essentiel*, publiés par le Conseil privé, qui affirme ce qui suit :

Le gouvernement dispose de plusieurs outils pour atteindre ses objectifs. Certes, il peut soumettre un projet de loi à l'assentiment du Parlement ou prendre lui-même un règlement. Mais il peut aussi procéder par la conclusion d'accords, l'émission de directives ou la mise sur pied de programmes en vue d'offrir des services, des prestations

ou de l'information. Par ailleurs, un texte législatif peut comporter un large éventail de dispositions allant de la simple prohibition aux mécanismes de régulation les plus complexes, comme la délivrance de permis et les contrôles de conformité. La voie législative devrait être strictement réservée aux cas où elle constitue la meilleure solution possible. Il appartient au ministre responsable de démontrer au Cabinet que ce principe a été respecté et qu'il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement.

Nous prenons au sérieux le précepte voulant que « la voie législative devrait être strictement réservée aux cas où [...] il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement ». Nous sommes fermement convaincus qu'une nouvelle loi est essentielle.

Pour en venir à cette conclusion, le Groupe a pris note que l'un des messages clés du document *Lois et règlements : l'essentiel* affirme que « la consultation, au sein du gouvernement comme à l'extérieur, est un élément essentiel à un choix éclairé ».

À l'instar du Comité permanent de la condition féminine, le Groupe d'expertes a écouté attentivement, a étudié le dossier et a procédé à des consultations sur l'opportunité de proposer une loi.

Le Canada a l'expérience d'un certain nombre de lois conçues pour favoriser un important changement social et défendre les droits des particuliers ou des groupes dans différents contextes. Le Groupe a accordé une attention particulière à ces lois canadiennes et a analysé les éléments des différents modèles (ANNEXE G). Les options législatives du Canada comprennent les approches prises à l'égard des langues officielles, des droits de la personne, de l'équité en matière d'emploi, du multiculturalisme et de l'évaluation environnementale. Les divers modèles comprennent tous des déclarations au

sujet des objectifs du changement, des principaux résultats escomptés, de la répartition des rôles et des responsabilités, du processus de détermination des priorités stratégiques, des mécanismes de mise en œuvre et des obligations de faire rapport.

Les modèles divergent considérablement en ce qui a trait à l'évaluation, à la vérification, à la conformité, aux recours et aux sanctions. Les lois sont aussi fort diversifiées quant à leur contenu : certaines prescrivent des méthodes de changement; certaines obligent à la conformité; certaines s'appliquent sans lien de dépendance à l'égard du gouvernement; certaines optent pour la persuasion tandis que d'autres privilégient les sanctions; et certaines permettent un recours bien défini aux tribunaux. Les lois peuvent aussi varier quant aux rôles qu'elles confient au Parlement du Canada et au pouvoir exécutif. Dans la plupart des cas, lorsqu'un agent du Parlement se voit conférer des pouvoirs, il existe des points d'interaction bien précis entre cet agent et les autorités compétentes du pouvoir exécutif.

Le Groupe a aussi consulté des expertes et des experts, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, appartenant à un groupe représentatif de pays et d'administrations dans le monde, pour solliciter leurs points de vue. Les mêmes thèmes sont revenus encore et encore. Une loi qui consacre les mécanismes mis en place par les gouvernements nationaux pour faire avancer l'égalité pour les femmes est précieuse. Aucun pays n'a toutefois encore obtenu pleine et entière satisfaction grâce à des mesures portant sur les divers volets de la responsabilisation, allant de l'évaluation aux sanctions, en passant par la conformité. Le Canada a l'occasion de faire preuve de leadership à cet égard.

Les membres du Groupe d'expertes reconnaissent pleinement qu'il revient aux parlementaires de décider d'adopter ou non une nouvelle loi. Dans ce contexte, le Groupe rappelle deux importantes con-

clusions unanimes du Comité permanent de la condition féminine. Dans son deuxième rapport, le Comité permanent a préconisé un « mandat législatif d'égalité des sexes ». Le Comité a affirmé ce qui suit : « Toutefois, il est difficile pour le Comité de déterminer quel modèle d'application et de reddition de comptes serait le plus approprié pour promouvoir l'égalité entre les sexes dans tous les ministères. »

Le Groupe a examiné les éléments d'une loi éventuelle, telles que la déclaration d'intention, les mécanismes pour y donner suite, la désignation des autorités compétentes, l'obligation de faire rapport, les procédures de vérification, la conformité, les peines et les recours exercés par des tierces parties touchées par la loi. S'inspirant des recommandations du Comité permanent et de ses propres consultations et études, le Groupe croit que le gouvernement devrait envisager d'agir rapidement pour recommander au Parlement l'adoption d'un projet de loi qui assurera l'atteinte de meilleurs résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble de l'administration fédérale, y compris la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes, de la surveillance et de l'obligation de faire rapport. La loi énoncerait clairement qu'en fixant ses orientations stratégiques, le gouvernement devrait désigner des domaines et des ministères critiques qui utiliseraient l'analyse comparative entre les sexes et d'autres outils pour examiner les répercussions des politiques, des programmes et des services sur l'atteinte de l'égalité pour les femmes.

Le projet de loi comporterait deux parties qui entreraient en vigueur à cinq années d'intervalle. La première partie mettrait l'accent sur le pouvoir exécutif du gouvernement du Canada, ce qui lui permettrait d'apprendre vraiment comment en arriver de la manière la plus efficace possible à des résultats en matière d'analyse comparative entre les sexes et de mesure de l'égalité entre les sexes.

Le projet de loi accorderait la priorité aux moyens à prendre pour commencer à changer la culture des ministères de manière concrète, avec la participation de la société civile. Après cinq années, à la suite d'un examen de la loi par le Parlement, le projet de loi préconiserait des mesures supplémentaires de responsabilisation et d'application, dont la création d'un agent indépendant du Parlement.

En préconisant cette approche en deux étapes du projet de loi, le Groupe n'oublie pas que bien des gens, y compris ses propres membres, aimeraient qu'on agisse plus rapidement. À titre tant d'idéalistes que de pragmatistes, nous considérons toutefois que la première partie de cette proposition législative représente la dernière chance pour le pouvoir exécutif, fort de la sagesse des organisations non gouvernementales, de mettre de l'ordre dans ses propres affaires afin d'atteindre de meilleurs résultats en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble de l'administration fédérale y compris la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes, la surveillance et l'obligation de faire rapport. La proposition législative trace une voie sans détours et met en place de nouveaux mécanismes pour la suivre, assortis de l'obligation de faire rapport au Parlement. Notre proposition fixe ensuite une échéance législative, à la suite de laquelle nous préconisons l'entrée en vigueur de mesures encore plus rigoureuses de responsabilisation et d'application.

Tout en respectant pleinement la souveraineté du Parlement, le Groupe est heureux d'offrir des suggestions constructives sur le contenu de la loi. Nous avons approfondi notre réflexion sur des questions telles que les principes directeurs, les objectifs, les définitions, les mesures d'application, les mesures de responsabilisation et les mesures à être adoptées à la suite d'un examen parlementaire après cinq années.

### **Les principes directeurs pourraient comprendre ce qui suit :**

- un énoncé clair voulant que le projet de loi vise l'égalité pour les femmes;
- la reconnaissance de la diversité des femmes;
- une précision voulant que le projet de loi ne supprime pas certaines mesures particulières déjà en vigueur pour assurer l'égalité pour les femmes;
- une déclaration affirmant que le Canada est résolu à respecter ses engagements constitutionnels et internationaux envers les femmes.

### **Le préambule du projet de loi pourrait préciser les faits suivants :**

- le Canada est signataire de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et de son protocole facultatif (et d'autres documents internationaux);
- les articles 15 et 28 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* reconnaissent le droit des femmes à l'égalité;
- l'inégalité pour les femmes au Canada entrave le développement social et économique du pays;
- l'atteinte de l'égalité pour les femmes représente une priorité pour l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens.

### **Les objectifs du projet de loi pourraient souligner ce qui suit :**

- la loi emprunte la voie de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, du *Programme d'action de Beijing* (1995) et des textes émanant de la 23<sup>e</sup> session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU (2000), de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et d'autres lois visant à promouvoir l'égalité pour les femmes;

- la loi cherche à orienter le gouvernement du Canada dans l'adoption de mesures pour atteindre l'égalité pour les femmes, en opérationnalisant les mécanismes internes de l'administration fédérale, y compris le recours à l'analyse comparative entre les sexes, l'engagement actif dans l'élaboration de politiques en faveur de l'égalité pour les femmes et l'examen des répercussions des diverses mesures.

### **Les définitions de la loi pourraient comprendre ce qui suit :**

- le concept de l'*égalité pour les femmes* doit être interprété non pas comme une égalité formelle mais comme une égalité de substance, qui prend en considération les résultats obtenus. Dans certains cas, il est nécessaire d'accorder un traitement différent aux femmes afin d'en arriver à une égalité de substance. En outre, le concept de l'égalité de substance pour les femmes doit prendre en considération les diverses formes de discrimination auxquelles elles font face. Par conséquent, l'égalité de substance exige aussi l'élimination de la discrimination systémique contre les femmes;
- l'*analyse comparative entre les sexes* est un outil de gestion qui permet l'étude des effets directs et indirects de toute mesure, politique, loi ou prestation de services sur les femmes. L'objectif d'une telle analyse est d'atteindre des résultats en matière d'égalité de substance pour les femmes.

### **Les mesures d'application et de responsabilisation inscrites dans la loi pourraient comprendre ce qui suit :**

- une exigence, inscrite dans le discours du Trône et les autres outils d'intervention stratégique importants, voulant que le gouvernement désigne des domaines où l'analyse des répercussions

sur l'égalité pour les femmes se verrait accorder une priorité particulière; on utiliserait, dans ces domaines, l'analyse comparative entre les sexes et d'autres outils pertinents.

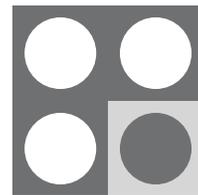
**En ce qui a trait aux priorités désignées à cet effet dans le discours du Trône et d'autres outils d'intervention stratégique importants :**

- la présidente ou le président du Conseil du Trésor encadrerait le processus de gestion; ce processus de gestion obligerait les ministères à définir des mesures et des résultats en vue de l'atteinte de l'égalité pour les femmes, et à mettre en œuvre des plans d'action à cet effet;
- la présidente ou le président du Conseil du Trésor et la ou le ministre responsable de la Condition féminine présenteraient un rapport annuel au Parlement sur les progrès accomplis relativement à la gestion et aux politiques, respectivement;
- il faudrait avoir recours à des indicateurs (tels que les taux de violence faite aux femmes, le taux de pauvreté chez les femmes, l'écart salarial entre les hommes et les femmes) pour mesurer les progrès accomplis;
- le gouvernement se concerterait avec un vaste éventail d'organisations non gouvernementales pour élaborer les mécanismes et mettre en place le financement afin que le secteur bénévole soit en mesure de contribuer à l'atteinte de l'égalité pour les femmes (avec un libellé comparable à celui du *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* et du *Code de bonnes pratiques de financement* de l'Initiative du secteur bénévole);
- chaque année, la ou le ministre responsable de la Condition féminine, de concert avec des collègues concernés, convoquerait une conférence nationale sur les politiques avec des organisations non gouvernementales pour discuter des travaux en cours;

- on affecterait les ressources humaines et financières nécessaires pour permettre l'atteinte des objectifs;
- la vérificatrice générale ou le vérificateur général, ou un autre agent du Parlement, pourrait évaluer les progrès généraux accomplis dans la poursuite des objectifs de la loi, après trois années;
- la Cour fédérale aurait pleine compétence pour régler tout litige découlant de la loi.

**Après cinq années, à la suite d'un examen réalisé par le Parlement, la loi pourrait préconiser des mesures telles que les suivantes :**

- un mécanisme de traitement des plaintes doté de pouvoirs quasi judiciaires, y compris des sanctions;
- une ou un commissaire ou *ombudsperson* à l'égalité pour les femmes qui agirait comme agent du Parlement – l'une ou l'autre de ces personnes aurait des pouvoirs comparables à ceux de la Commission canadienne des droits de la personne ou du Bureau du commissaire aux langues officielles. Les pouvoirs et les devoirs pourraient comprendre ce qui suit : rapport annuel au Parlement ainsi que recherches, enquêtes, éducation, examen des problèmes systémiques affectant l'égalité pour les femmes, règlement des plaintes de discrimination systémique, ordres aux ministères et organismes de prendre des mesures correctrices, examen des autres mécanismes du gouvernement visant à assurer l'égalité pour les femmes et examen du respect par le Canada des obligations aux termes de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*;
- des plans d'action par tous les ministères et organismes, élaborés à la suite de consultations avec des organisations non gouvernementales;
- des rapports annuels de tous les ministères et organismes au Parlement.



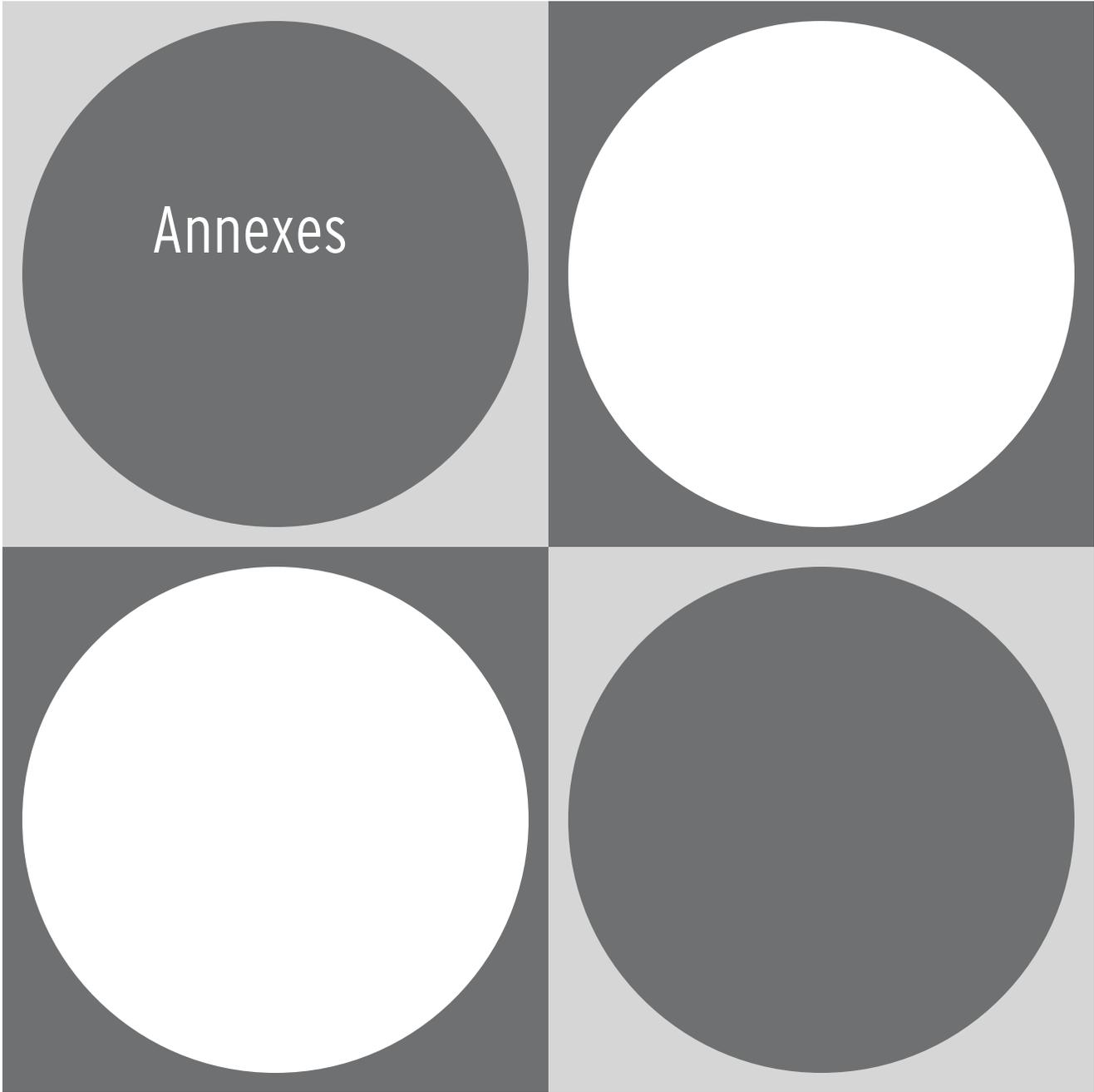
## En terminant

Les Canadiennes et les Canadiens s'attendent que notre pays soit un chef de file mondial en garantissant que chaque fille grandisse en ayant les mêmes possibilités que chaque garçon de réaliser ses rêves. Les Canadiennes et les Canadiens s'attendent que cette fille aie les mêmes possibilités, qu'elle soit née au Canada ou à l'étranger, qu'elle fasse partie d'une minorité visible ou qu'elle soit une immigrante ou une Autochtone, qu'elle soit handicapée ou née dans la pauvreté, ou qu'elle soit du quartier ou vive à l'autre bout du pays. Pour réaliser le plein potentiel de chaque fille au Canada, il faut garantir l'égalité de substance pour les femmes.

Refuser la qualité de « personne » à la femme, refuser le droit de vote aux femmes, refuser la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'égalité pour les femmes... toutes ces situations semblent si étrangères, si lointaines et pourtant, il n'y a pas bien longtemps, elles ont toutes fait partie de la réalité au Canada.

Les femmes et les hommes de bonne volonté dans notre pays souscrivent maintenant pleinement à l'égalité pour les femmes. Nous avons une génération d'enfants qui n'en attendent pas moins de nous. S'il y a encore des progrès à faire... et tel est certainement le cas... faisons donc ces progrès avec rapidité et détermination.





# ANNEXE A

## L'ÉVOLUTION DU LANGAGE DANS LE MOUVEMENT VERS L'ÉGALITÉ POUR LES FEMMES



Quand, au début des années 1970, les pouvoirs publics des pays occidentaux ont commencé à conjuguer leurs politiques au principe de l'égalité pour les femmes, ils ont adopté un discours et un langage centrés sur la femme. Les politiques visaient la reconnaissance des droits de la femme et le travail pour promouvoir l'égalité pour les femmes se faisait sur la foi d'analyses portant sur les femmes. Les politiques d'égalité s'articulèrent donc autour de la reconnaissance de droits et d'un traitement égal, de mesures favorisant le changement des attitudes et d'initiatives pour l'habilitation des femmes. Le mouvement vers l'égalité pour les femmes s'appuyait sur la reconnaissance du fait que les femmes avaient jusque-là été moins favorisées que les hommes, un état de fait souvent attribuable au statut privilégié des hommes.

L'analyse de la subordination des femmes était également au cœur de l'approche de la participation des femmes au développement (PFD) utilisée dans le contexte du développement du début des années 1970. L'approche de la PFD cherchait à faire valoir la pertinence des questions d'intérêt particulier pour les femmes dans les projets de développement, en créant des synergies entre les investissements ciblant les femmes et la croissance économique. On a donc sollicité l'aide des pays donateurs pour faciliter l'intégration des femmes aux économies nationales et, ainsi, améliorer leur sort et soutenir l'effort de développement dans son ensemble<sup>1</sup>.

Si des progrès considérables ont été réalisés, les projets visés mettaient souvent l'accent sur le rôle reproducteur des femmes tout en passant sous silence leurs activités « productives », ce qui fait que l'immense majorité des projets courants échappaient à la démarche de la PFD<sup>2</sup>. De plus, les intervenantes et intervenants du domaine du développement commençaient à douter de plus en plus du bien-fondé de mettre l'accent sur les femmes prises isolément. Les tenants de l'approche de la PFD voyaient dans le manque de ressources le principal facteur de subordination des femmes, sans s'interroger tout d'abord sur le rôle des rapports sociaux entre les sexes dans la restriction de l'accès des femmes à ces ressources (et dans le détournement des mesures d'intervention, si ces dernières devaient diriger des ressources vers les femmes)<sup>3</sup>.

Aux quatre coins de la planète, l'inégalité et la discrimination perduraient et les femmes demeuraient désavantagées dans de nombreux domaines de l'économie, de la société et de la vie publique. La persistance des inégalités a suscité une prise de conscience grandissante de la complexité de la problématique et de la nécessité d'adopter de nouvelles démarches, stratégies et méthodes combattant l'inégalité sur un plan structurel et mobilisant davantage d'intervenantes et d'intervenants<sup>4</sup>.

1 Razavi S. et C. Miller, « From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse », document occasionnel n° 1, p. 1-57, février 1995, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Programme des Nations Unies pour le développement.

2 Hafner-Burton E. et M. Pollack, « Mainstreaming Gender in Global Governance », dans *European Journal of International Relations*, vol. 8 (3), p. 339-373, 2002.

3 Razavi S. et C. Miller, « From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse », document occasionnel n° 1, p. 12, février 1995, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Programme des Nations Unies pour le développement.

4 Gouvernement de l'Écosse, The Scottish Office, « Mainstreaming Equal Opportunities », p. 5, 1995.

Mais au début des années 1980, l'expression « égalité entre les sexes » a commencé à faire son apparition dans les instruments internationaux et dans le discours officiel, signe de la nature relationnelle de l'inégalité pour les femmes. Cette évolution du langage rendait compte du fondement conceptuel de l'égalité pour les femmes en supposant une association entre les femmes et les hommes, et en reconnaissant ainsi la diversité des responsabilités qu'assument les différents groupes de femmes et d'hommes et des possibilités qui leur sont offertes de contribuer au développement national, politique, économique, social et culturel de la société et de bénéficier des résultats. Un certain nombre de disciplines des sciences sociales s'affairaient déjà à étudier l'importance du pouvoir, des conflits et des relations entre les sexes afin de comprendre la situation défavorable des femmes. Ces analyses et ces préoccupations ont donné naissance au cadre des rôles assignés à chacun des sexes, ce qui a contribué au développement de l'approche genre et développement (GED) qui a remplacé l'approche de la PFD<sup>5</sup>.

Aujourd'hui, il est admis que la notion d'égalité entre les sexes comprend des traitements différents pour les femmes et les hommes afin d'obtenir des résultats semblables, compte tenu de la disparité de leurs conditions de vie, ou afin de compenser pour la discrimination passée. C'est cette notion d'égalité qui est inscrite dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et que les tribunaux du Canada ont confirmée<sup>6</sup>. L'égalité entre les sexes correspond donc à la valeur égale qu'attribue la société tant aux ressemblances qu'aux différences entre les femmes et les hommes et à leurs divers rôles.

L'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes est une autre notion qui s'est répandue grâce au travail des Nations Unies dans le cadre des *Stratégies prospectives d'action pour la promotion de la femme*, adoptées à la Troisième conférence mondiale sur les femmes qui a eu lieu à Nairobi en 1985. Les stratégies prévoyaient que la participation effective des femmes au développement devrait être prévue dans la formulation et la mise en œuvre des programmes et projets globaux<sup>7</sup>. Dix ans plus tard, au cours de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing, la notion a été largement acceptée avec l'adoption du *Programme d'action de Beijing*. Depuis ce temps, presque tous les organismes des Nations Unies se sont engagés envers l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes, incluant le Conseil économique et social (ECOSOC), et les États membres de la Commission de la condition de la femme l'ont avalisé à nouveau durant la 49<sup>e</sup> session de celle-ci en mars 2005. Ce principe insiste sur une double démarche de promotion de l'habilitation des femmes et de l'atteinte de l'égalité: 1) l'intégration d'une perspective de l'égalité entre les sexes dans l'ensemble des politiques et programmes pour veiller à ce que tous les processus décisionnels comportent une analyse de leurs effets directs et indirects sur les femmes et les hommes respectivement; 2) des programmes et des politiques visant à combler les besoins particuliers des femmes.

5 Razavi, S. et C. Miller, « From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse », document occasionnel n° 1, février 1995, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Programme des Nations Unies pour le développement.

6 *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

7 Charlesworth, Hilary, « Not Waving but Drowning: Gender mainstreaming and Human Rights in the United Nations », dans *Harvard Human Rights Journal*, volume 18, p. 3, printemps 2, 2005.

Bien qu'il ne traite pas d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes, le gouvernement du Canada s'emploie depuis longtemps à analyser, et ce tôt dans son processus de décisions stratégiques, les impacts que ses politiques ont sur les femmes par rapport à ceux qu'elles ont sur les hommes. En 1976, le gouvernement fédéral s'est doté d'une stratégie de mise en place, dans les ministères, de mécanismes d'évaluation des répercussions sur les femmes de toute initiative et décision fédérale à chacune des étapes du processus décisionnel et dans chaque domaine d'activité. Le Canada a formulé une approche systématique dite d'analyse comparative entre les sexes (ACS) dans son *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, qu'il a présenté en 1995 à Beijing à l'occasion de la Conférence mondiale sur les femmes des Nations Unies.

En 1995, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont accepté de pratiquer l'ACS en tant que partie intégrante des processus gouvernementaux. Depuis, ces gouvernements ont établi des plans d'action et entrepris des activités dans le cadre de leur engagement à promouvoir l'égalité pour les femmes. Bien que l'on retrouve moins fréquemment des mécanismes et des processus formels de mise en œuvre de l'ACS, les gouvernements ont adopté des approches plus simples qui peuvent comprendre la présentation formelle dans toutes les soumissions au Cabinet de l'analyse des répercussions différenciées selon le sexe (le Yukon, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan), une directive du secrétaire du Conseil des ministres (l'Ontario) et dans le plan stratégique du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine 2005-2008 du Québec, il est proposé de faire en sorte que, d'ici la fin de 2008, les ministères et organismes intègrent l'analyse différenciée selon les sexes dans au moins 15 politiques, mesures, réformes ou services gouvernementaux.

L'utilisation de l'ACS comme outil d'analyse facilite l'intégration systématique des facteurs liés à l'égalité entre les sexes dans les processus d'élaboration des politiques, de planification et de décision. Elle permet d'élaborer des politiques tout en tenant compte des différences entre les sexes, de la nature des relations entre les femmes et les hommes ainsi que des réalités sociales, des attentes face à la vie et des situations économiques qui leur sont propres. Il s'agit d'un outil permettant de comprendre la dynamique sociale et d'intervenir à partir de choix éclairés et équitables. L'emploi d'une approche basée sur l'égalité entre les sexes permet d'agir non pas en se fondant sur les femmes et les hommes en tant qu'individus, mais sur le système qui détermine les rôles et responsabilités de chacun des sexes, l'accès aux ressources et le contrôle de celles-ci ainsi que les possibilités de prendre des décisions<sup>8</sup>.

L'ACS ne signifie pas qu'il n'est plus nécessaire de lancer d'initiatives visant à répondre aux besoins et aux priorités des femmes. Les politiques et les projets à l'intention expresse des femmes continuent de jouer un rôle essentiel pour réduire les disparités existantes et prévoient des mesures visant à transformer les structures et les institutions qui renforcent et perpétuent la discrimination et l'inégalité entre les sexes<sup>9</sup>. Ces deux stratégies sont complémentaires en ce que l'intégration systématique des considérations relatives à l'égalité entre les sexes dans l'élaboration des politiques et des programmes doit se faire sans compromettre les possibilités et les ressources qui s'offrent aux femmes tout en appuyant pleinement l'égalité pour les femmes et les hommes.

<sup>8</sup> « Important Concepts Underlying Gender mainstreaming », Bureau de la conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme, Nations Unies, p. 1, août 2001.

<sup>9</sup> Ibid.

**LIENS AUX SITES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX**

Alberta, questions d'intérêt particulier pour les femmes (en anglais)

[www.cd.gov.ab.ca/helping\\_albertans/human\\_rights/womens\\_issues/index.asp](http://www.cd.gov.ab.ca/helping_albertans/human_rights/womens_issues/index.asp)

Colombie-Britannique, le Seniors' and Women's Issues Department (en anglais)

[www.mcaaws.gov.bc.ca/wss/](http://www.mcaaws.gov.bc.ca/wss/)

Manitoba, Direction générale de la condition féminine

<http://www.gov.mb.ca/wd/index.fr.html>

Nouveau-Brunswick, Bureau du Conseil exécutif, Direction des questions féminines

<http://www.gnb.ca/0012/Womens-Issues/index-f.asp>

Terre-Neuve-et-Labrador, Bureau des politiques sur la condition féminine

<http://www.exec.gov.nl.ca/exec/WPO/fr/default.htm>

Territoires du Nord-Ouest, le Office of the Women's Advisory (en anglais)

[www.executive.gov.nt.ca/offices/womensadvisory/](http://www.executive.gov.nt.ca/offices/womensadvisory/)

Nouvelle-Écosse, le Conseil consultatif sur la condition féminine (en anglais)

[www.gov.ns.ca/staw/](http://www.gov.ns.ca/staw/)

Nunavut, Ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse

<http://www.gov.nu.ca/cley>

Ontario, Direction générale de la condition féminine

<http://www.citizenship.gov.on.ca/owd/indexf.html>

Île-du-Prince-Édouard, le Advisory Council on the Status of Women (en anglais)

[www.gov.pe.ca/acsw/index.php3?lang=F](http://www.gov.pe.ca/acsw/index.php3?lang=F)

Québec, Coordination à la Condition féminine

<http://www.scf.gouv.qc.ca/>

Saskatchewan, le Status of Women Office (en anglais)

[www.swo.gov.sk.ca/](http://www.swo.gov.sk.ca/)

Yukon, la Women's Directorate (en anglais)

[www.womensdirectorate.gov.yk.ca/](http://www.womensdirectorate.gov.yk.ca/)

# ANNEXE B

## ÉVALUER L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES : LA SITUATION DES FEMMES ET DES HOMMES AU CANADA



### Situation démographique

Au Canada, compte tenu de la baisse du taux de fécondité (qui est passé de 2,3 en 1970 à 1,5 en 2002) et du vieillissement de la population, les personnes âgées représenteront une proportion croissante de la population au fil des prochaines décennies. La majorité d'entre elles seront des femmes. À l'heure actuelle, les femmes et les hommes de plus de 65 ans représentent respectivement 7 p. 100 et 5,5 p. 100 de la population. De plus, les femmes (13,3 p. 100), et surtout les femmes âgées, sont plus susceptibles d'avoir des invalidités de longue durée que ne le sont les hommes (11,5 p. 100).

Il est important de noter que les tendances sont très différentes chez les Autochtones (3,3 p. 100 de la population), dont le taux de fécondité est plus élevé et la population, plus jeune. En outre, la population des minorités visibles (13,4 p. 100) s'accroît, tandis que les immigrants constituaient 8,4 p. 100 de la population canadienne en 2001 et devraient continuer d'alimenter fortement la croissance démographique.

Les nouvelles tendances et la diversité croissante de la composition des familles ont des conséquences pour l'égalité entre les sexes. Par exemple, le nombre de familles monoparentales ayant une femme à leur tête a fait un bond spectaculaire. D'à peine 9 p. 100 en 1961, la proportion de ces familles était montée à 16,4 p. 100 en 1991 et à 20,1 p. 100 en 2001, des taux bien plus élevés que ceux observés chez les hommes<sup>10</sup>. De surcroît, la monoparentalité est aussi plus fréquente dans certaines populations. En 2001, 8,7 p. 100 des Canadiennes étaient chefs de famille monoparentale comparativement à 2,1 p. 100 des hommes. Ces taux sont légèrement supérieurs chez les immigrants (9,4 p. 100 des femmes et 2,1 p. 100 des hommes) et les membres des minorités visibles (10,4 p. 100 des femmes et 2 p. 100 des hommes) et considérablement plus élevés chez les Autochtones (19,4 p. 100 des femmes et 4,8 p. 100 des hommes)<sup>11</sup>.

### Éducation

En général, les femmes ont fait des gains en matière de scolarité. La proportion des femmes possédant un diplôme universitaire est montée en flèche au cours des dernières décennies. En 2001, presque autant de femmes (17,8 p. 100) que d'hommes (18,1 p. 100) étaient titulaires d'un certificat, d'un diplôme ou d'un grade d'études universitaires et les femmes représentaient 70,4 p. 100 des effectifs universitaires des programmes de formation à l'enseignement et 59,1 p. 100 en médecine. Mais les femmes sont encore sous-représentées au sein de disciplines telles que les mathématiques et les sciences physiques (32,1 p. 100) ainsi que le génie et les sciences appliquées (14,7 p. 100)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 2001.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 2001.

### Travail rémunéré

La participation accrue des femmes au marché du travail est l'une des tendances les plus significatives des dernières décennies. Le taux d'emploi des femmes est passé de 42 p. 100 en 1972 à 57,2 p. 100 en 2003, tandis que celui des hommes a fléchi, glissant de 73 p. 100 à 68 p. 100 durant cette période<sup>13</sup>. Les femmes travaillant à temps plein ont de façon constante des salaires horaires inférieurs à ceux des hommes. Les écarts salariaux viennent en partie de ce que les femmes font toujours l'objet d'une certaine ségrégation professionnelle et que leur travail demeure sous-évalué. Les femmes sont fortement représentées dans un mince éventail de professions à prédominance féminine où les revenus moyens sont souvent inférieurs à ceux que touchent les hommes dans les professions à prédominance masculine. Par exemple, les femmes sont surreprésentées en sciences infirmières (87,7 p. 100), en éducation (63 p. 100) et dans le travail de bureau (75 p. 100) et elles sont sous-représentées dans la gestion (24,2 p. 100), le génie (22 p. 100) et les métiers (6,6 p. 100)<sup>14</sup>.

De 1967 à 2003, le ratio des gains des femmes à ceux des hommes travaillant à temps plein toute l'année est passé de 58,4 à 71,2. Si la hausse a été plutôt constante, la tendance semble avoir plafonné puisque le ratio, malgré quelques fluctuations mineures, oscille autour de 70 depuis 1990.

### Les femmes dans les postes de pouvoir et d'influence

Les femmes sont sous-représentées dans les postes de pouvoir au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Par exemple, les femmes ne représentent que 20,9 p. 100 des députés à la Chambre des communes, 34,7 p. 100 des sénateurs, 20,7 p. 100 des sous-ministres fédéraux, 25,8 p. 100 des juges nommés par le gouvernement fédéral et 20,2 p. 100 des députés provinciaux et territoriaux<sup>15</sup>. Qui plus est, les femmes ne représentent que 14,4 p. 100 des dirigeants des 500 plus grandes sociétés au Canada et que 11,2 p. 100 des membres de leurs conseils d'administration; 7,1 p. 100 à peine en sont de hautes dirigeantes et seulement 0,04 p. 100 sont à leur tête<sup>16</sup>.

### Travail non rémunéré

En 1998, les femmes passaient en moyenne 4,3 heures par jour à faire du travail non rémunéré (p. ex. s'occuper des enfants et d'autres personnes et faire de l'entretien ménager), alors que les hommes n'y consacraient que 2,8 heures. Les femmes consacraient 2,4 heures par jour au soin des enfants, et les hommes, 1,8 heure<sup>17</sup>. Trouver un équilibre entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré est l'un des éléments clés du défi que doivent relever les femmes dans leur quête d'égalité économique. À voir la répartition actuelle du travail rémunéré, le besoin croissant de soins chez les personnes âgées, le besoin accru de services de garde d'enfants et la nécessité grandissante de gagner un revenu, il est évident que les Canadiennes n'ont pas encore réalisé cet équilibre<sup>18</sup>.

13 Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, 2003.

14 *Ibid.*

15 Statistique Canada, *Les femmes et les hommes au Canada*, 2003.

16 Catalyst, *2004 Catalyst Census of Women Corporate Officers and Top Earners in Canada*.

17 Statistique Canada, *Enquête sociale générale*, 1998.

18 *Ibid.*

Le partage du travail rémunéré et du travail non rémunéré entre les femmes et les hommes semble vouloir s'équilibrer un peu plus. Les femmes détiennent une part croissante du travail rémunéré, et leur part du travail non rémunéré diminue. Mais les femmes font encore une fois et demie plus de travail non rémunéré que n'en font les hommes.

### Gains et revenu

S'ils augmentent graduellement, les gains des femmes demeurent toutefois inférieurs à ceux des hommes. De 1995 à 2002, le fossé salarial relatif entre les femmes et les hommes est demeuré profond. En 1995, les hommes gagnaient en moyenne 32 312 \$ et les femmes, 17 788 \$ (soit environ 55 p. 100 du revenu des hommes). En 2002, les hommes gagnaient encore nettement plus (36 748 \$) que les femmes (21 337 \$), quoique les gains relatifs des femmes correspondaient alors à 58 p. 100 de ceux des hommes.

S'il est vrai que les gains représentent la part du lion du revenu total des hommes et des femmes, d'autres sources de revenu, comme les pensions alimentaires pour enfants, les prestations de maternité, les prestations pour enfants versés à la mère, l'aide sociale et la sécurité de la vieillesse, sont relativement plus importantes pour les femmes. Après combinaison de toutes les sources de revenu, l'écart entre les femmes et les hommes s'amenuise. En 2002, le revenu total était d'en moyenne 36 577 \$ chez les hommes et de 22 415 \$ chez les femmes (soit un revenu correspondant à 61 p. 100 environ de celui des hommes).

### Pauvreté

Les femmes sont plus à risque que les hommes de vivre dans la pauvreté. En 2002, 10,1 p. 100 des femmes et 8,8 p. 100 des hommes touchaient un faible revenu. Mais certains groupes sont plus à risque. Chez les personnes seules, par exemple, 31,1 p. 100 des femmes âgées et 24,5 p. 100 des hommes âgés vivent dans la pauvreté. C'est le cas de 10,7 p. 100 des pères chefs de famille monoparentale et de 34,8 p. 100 – trois fois plus – des mères dans la même situation. Dans le même ordre d'idées, 36,4 p. 100 des femmes autochtones, 26 p. 100 des femmes handicapées et 23,2 p. 100 des femmes immigrantes risquent davantage que les hommes du même groupe qu'elles de toucher un faible revenu.

### Santé

L'espérance de vie à la naissance est un indicateur clé de l'état de santé d'une population. Au Canada, elle a culminé en 2002 tant chez les femmes, à 82,1 ans, que chez les hommes, à 77,2 ans. Les femmes vivent cependant un plus grand nombre d'années avec des invalidités et ont davantage de comorbidités que les hommes<sup>19</sup>. Les femmes meurent aussi plus souvent de causes spécifiques à leur sexe telles que le cancer du sein, le cancer des ovaires et les complications liées à la grossesse. Il est par ailleurs démontré que les hommes sont plus susceptibles de mourir de causes externes telles que des accidents et des blessures. La situation des Autochtones est fort différente; c'est qu'en dépit d'améliorations, leur espérance de vie demeure inférieure à la moyenne nationale (76,3 ans pour les femmes autochtones et 68,9 ans pour les hommes autochtones)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Statistique Canada, *Enquête sur la participation et les limitations d'activités*, 2001.

<sup>20</sup> Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 2001.

### Violence et criminalité

La violence faite aux femmes est un autre problème qui nuit grandement à leur santé en plus d'avoir des répercussions sur leur situation socio-économique et subir l'influence de celle-ci. Par exemple, les femmes sont parfois contraintes de rester au sein d'une relation de violence pour éviter de devenir mères chefs de famille monoparentale et de vivre dans la pauvreté<sup>21</sup>.

La violence à l'endroit des femmes est encore un problème alarmant de la société canadienne et certaines femmes sont aussi touchées par la violence fondée sur la race et le sexe et d'autres facteurs qui les défavorisent et les rendent plus vulnérables. La nature différente de la violence familiale selon le sexe saute aux yeux lorsqu'on compare le taux de violence documentée contre les femmes au taux de violence documentée contre les hommes. Par exemple, bien qu'on estime que 7 p. 100 des femmes et 6 p. 100 des hommes aient été victimes d'une forme quelconque de violence conjugale au cours des cinq années précédentes<sup>22</sup>, les femmes déclaraient plus souvent en avoir subi des blessures. De 1974 à 2003, il s'est généralement perpétré de quatre à cinq fois plus d'homicides de conjoints à l'endroit des femmes qu'à l'endroit des hommes<sup>23</sup>. En 2003, les huit dixièmes des agressions sexuelles commises dans la famille contre des enfants et des jeunes, qui sont perpétrées d'ordinaire par les parents, l'ont été contre les filles. Dans le même ordre d'idées, les femmes âgées sont plus susceptibles d'être victimes de violence familiale que ne le sont les hommes. Chez les personnes âgées victimes de violence, près de 40 p. 100 des femmes et 20 p. 100 des hommes ont été agressés par un membre de la famille.

Les femmes autochtones sont particulièrement à risque d'être victimes de violence fondée tant sur la race que sur le sexe. Fait à noter, les Autochtones sont trois fois plus susceptibles (21 p. 100) que les non-Autochtones (7 p. 100) d'être victimes de violence conjugale. En particulier, les femmes autochtones courent deux fois plus de risques que les hommes autochtones d'être victimes de violence entre conjoints et trois fois plus que n'en courent les femmes et les hommes non autochtones<sup>24</sup>.

Vous trouverez davantage d'information sur ces statistiques sur le site web de Condition féminine Canada à : [http://www.swc-cfc.gc.ca/ges/assessing\\_f.html](http://www.swc-cfc.gc.ca/ges/assessing_f.html).

21 Scott, E., A. London et N. Myers. (2002), « Dangerous Dependencies: The Intersection of Welfare Reform and Domestic Violence », dans *Gender & Society*, 16, 878-897. Voir aussi Purvin, D. (2003), « Weaving a Tangled Safety Net », dans *Violence Against Women*, 9, 1263-1277.

22 Statistique Canada, *Enquête sociale générale*, 2004.

23 Statistique Canada, *La violence familiale au Canada*, 2005.

24 *Évaluation de la violence contre les femmes: un profil statistique*, ministres responsables de la condition féminine à l'échelle fédérale/provinciale/territoriale, 2002.

# ANNEXE C

## STRUCTURES ADMINISTRATIVES ACTUELLES EN MATIÈRE D'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES AU GOUVERNEMENT DU CANADA



Les engagements pris par le gouvernement du Canada en 1995 concernant l'analyse comparative entre les sexes (ACS) ont été considérés comme une responsabilité partagée entre Condition féminine Canada (CFC), qui s'est vu confier un rôle de renforcement de la capacité, et chacun des ministères, qui ont été chargés de déterminer quelle loi ou politique serait susceptible d'exercer une influence différente sur les femmes et les hommes et qui se prêterait donc à l'application cohérente de cette optique d'analyse.

En 2000, pour accélérer la pratique de l'ACS dans les processus d'élaboration des politiques et des programmes, CFC a présenté une stratégie en six points comprenant des éléments horizontaux pour une vision générale visant à garantir l'intégration et la viabilité de l'ACS dans l'ensemble de l'administration fédérale. La stratégie fournit un cadre conceptuel pour appuyer la capacité organisationnelle et individuelle; elle favorise des bonnes pratiques fondées sur l'expérience internationale; et elle encourage des partenariats entre CFC et des ministères clés pour cibler les projets où l'ACS peut être adoptée de manière systématique afin de mettre en rapport la théorie et la pratique.

Dans le cadre de cette stratégie, on a créé un comité interministériel (CIM) sur l'ACS, présidé par CFC. Agissant depuis 1999 à titre de lieu de partage d'information, le comité s'est transformé en 2002 en un lieu d'apprentissage pour le renforcement permanent et accéléré de la capacité. CFC offre entre autres aux ministères représentés au CIM des ateliers, de la formation et des conseils techniques ainsi que sa participation à des projets pilotes pour appuyer la mise en œuvre de leurs stratégies ministérielles. Les ministères sont aussi invités à consulter le centre de documentation spécialisé sur l'ACS et à utiliser le sous-site web sur l'ACS.

À l'heure actuelle, les ministères suivants sont membres de ce comité: Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence canadienne de développement international, Citoyenneté et Immigration Canada, Affaires étrangères et Commerce international, Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord, Justice Canada, Statistique Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Développement social Canada, le ministère de la Défense nationale et Patrimoine canadien. Le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances viennent de se joindre au comité.

Certains ministères ont pris l'initiative de créer leur propre infrastructure et un programme interne de formation. De telles mesures peuvent comprendre des énoncés ministériels sur ACS, l'intégration de l'ACS aux plans stratégiques et opérationnels et la création de centres de coordination ou de réseaux de spécialistes de l'égalité entre les sexes. Par exemple, Citoyenneté et Immigration Canada a été le premier ministère à intégrer à la loi des mesures de responsabilisation liées à l'ACS. Cette loi prévoit que le Ministère doit faire rapport annuellement au Parlement. Afin de s'y conformer, Citoyenneté et Immigration Canada a adopté le *Cadre stratégique pour l'analyse comparative entre les sexes (2005-2010)* qui énonce les objectifs, les principes, les activités et les étapes faisant l'objet de rapports pour les plans d'ACS de chaque direction générale.

Malgré ces efforts, les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale sont équivoques. Il reste à déterminer à quel point les ministères et les organismes centraux considèrent que la notion de l'égalité entre les sexes est pertinente dans les principaux processus de décision et d'élaboration des politiques et des programmes. Certaines informations indiquent que les ressources humaines et financières sont insuffisantes pour pratiquer les analyses, définir les résultats à atteindre et évaluer le rendement.

En ce moment, rien n'oblige les ministères à faire rapport de leurs pratiques en matière d'ACS ou de l'intégration de cet outil d'analyse au sein de leur organisation. En examinant les mécanismes de responsabilisation dans le cadre de son rapport sur l'ACS, le Comité permanent de la condition féminine a recommandé que le gouvernement du Canada soit obligé de démontrer non seulement un haut niveau d'appui et d'activité, mais aussi de faire la preuve de succès non équivoques au chapitre de l'ACS et de l'égalité pour les femmes. Cette recommandation tient compte de l'expérience internationale des cadres de responsabilisation qui rattachent les buts et les objectifs des politiques et des programmes gouvernementaux aux résultats et qui font de l'ACS une partie intégrante du processus d'élaboration des politiques et des programmes. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement du Canada devra :

- énoncer un ensemble précis de buts et de résultats escomptés qui répondent à des lacunes importantes dans l'atteinte de l'égalité de substance pour les femmes;
- élaborer les principaux indicateurs et repères;
- établir des mécanismes formels de surveillance et de présentation de rapports;
- augmenter les ressources financières allouées à Condition féminine Canada et aux autres ministères désignés;
- accroître la coordination horizontale des mesures gouvernementales comportant des activités d'ACS.

Le gouvernement du Canada démontrera ainsi un leadership de deux façons : en s'assurant de faire des progrès en matière de planification et de présentation de rapports sur des résultats spécifiques liés à l'égalité pour les femmes et en institutionnalisant la pratique de l'ACS.

# ANNEXE D

## INTÉGRER L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES AU CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION



Le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) est un ensemble de 10 éléments essentiels qui résument les attentes du gouvernement du Canada quant à la gestion moderne de la fonction publique. Il a été élaboré pour offrir aux gestionnaires de la fonction publique, particulièrement aux administratrices et administrateurs généraux, une liste claire des attentes concernant la gestion dans un cadre général pour un rendement organisationnel supérieur. Le cadre cherche à renforcer la responsabilisation pour garantir une gestion efficace des organismes gouvernementaux.

Au départ, le CRG a servi à alimenter le dialogue entre le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) et les administratrices et administrateurs généraux sur l'état des pratiques de gestion de leurs organisations et sur les priorités en matière d'amélioration de la gestion. Son rôle à titre d'instrument d'encadrement a pris de l'ampleur pour lui permettre de cerner les priorités en matière d'amélioration de la gestion de certains ministères et organismes particuliers et les intégrer aux accords de gestion du rendement des sous-ministres conclus avec le greffier du Conseil privé. À l'automne 2005, le CRG a été harmonisé avec le cycle de planification et de rapport du gouvernement. Les ministères et organismes sont maintenant officiellement engagés à travailler de concert avec les organismes centraux pour déterminer les points forts et les points faibles de la gestion à l'aide des indicateurs du CRG<sup>25</sup>.

Le résultat ultime du Cadre est une fonction publique moderne où les services sont axés sur les citoyennes et citoyens; les valeurs de la fonction publique (p. ex. respect de la démocratie, valeurs professionnelles, valeurs éthiques et valeurs humaines) sont énoncées de façon claire et mises constamment en application; un soutien efficace est fourni aux ministres et une orientation stratégique est transposée en résultats au moyen d'un rendement organisationnel élevé; le processus décisionnel est transparent et responsable; les employées et employés sont appréciés et les capacités humaines et intellectuelles sont développées; les dépenses sont effectuées de façon responsable au moyen d'une saine gestion des deniers des contribuables; les risques sont définis et gérés; et le rendement organisationnel s'améliore constamment au moyen de l'innovation, du changement et de l'apprentissage.

Grâce au recours à des indicateurs et à des mesures, on s'attend que le CRG aide les gestionnaires de la fonction publique à améliorer les rapports ministériels au Parlement concernant les plans de gestion et qu'il témoigne à la population canadienne des progrès accomplis. Au moment où le gouvernement du Canada amorce l'élaboration d'une stratégie à long terme sur l'égalité entre les sexes, il est concevable que ce cadre puisse servir à démontrer concrètement l'engagement du gouvernement à obtenir des résultats qui

<sup>25</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Mise en œuvre du CRG ».

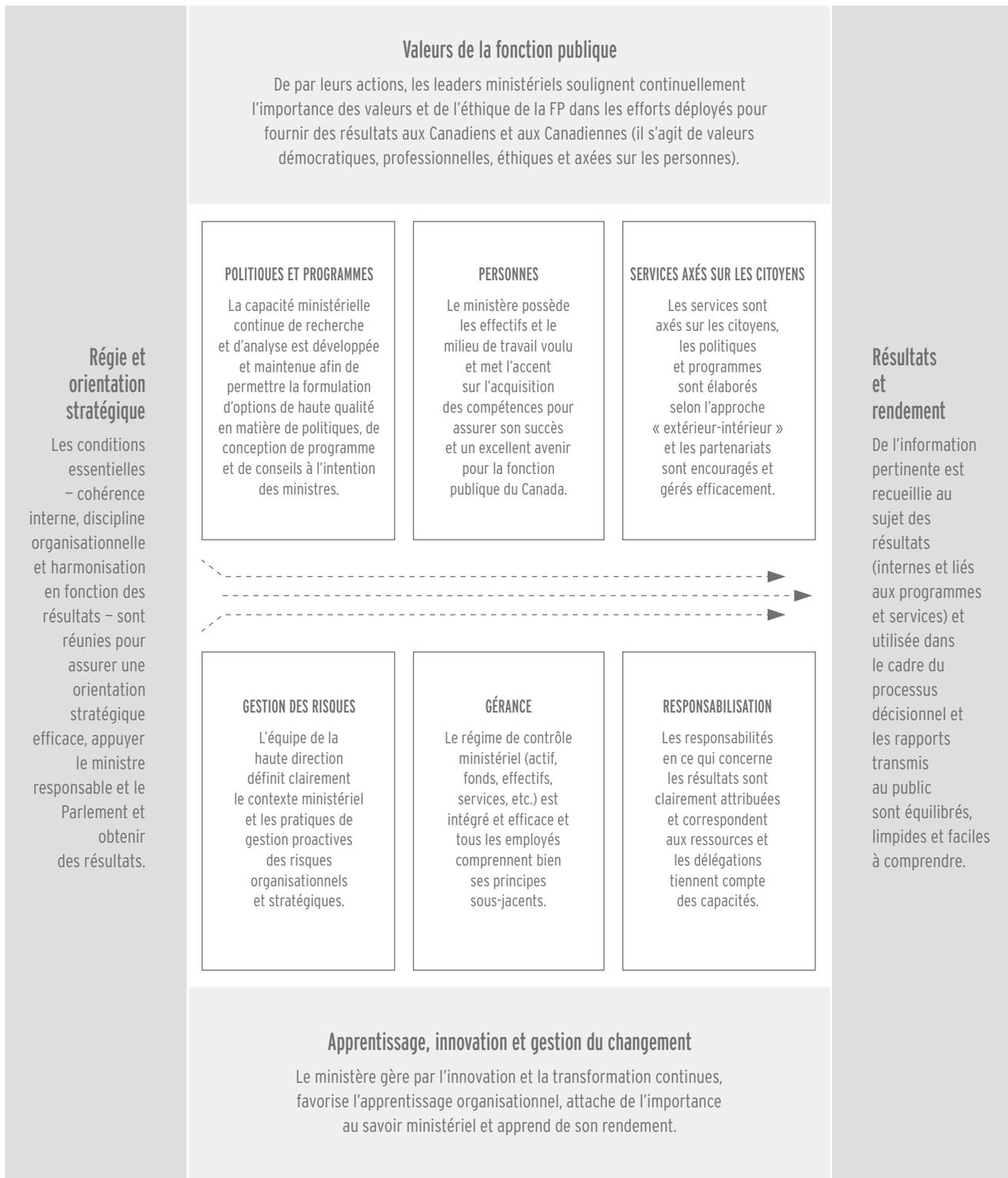
font progresser l'égalité pour les femmes. Par exemple, le CRG présente une attente concernant « la capacité ministérielle continue de recherche et d'analyse [pour] permettre la formulation d'options de haute qualité en matière de politiques, de conception de programmes et de conseils à l'intention des ministres [par l'entremise] d'investissements dans la capacité stratégique et les outils d'analyse »<sup>26</sup> (voir le graphique ci-joint). Des fonctionnaires formés à l'analyse comparative entre les sexes pourraient intégrer à leur travail une analyse des effets d'une politique ou d'un programme donné sur les femmes comparativement aux hommes afin de produire des options détaillées qui prendraient vraiment en considération les réalités des femmes et des hommes, et assureraient « une orientation stratégique efficace, appuieraient le ministre et le Parlement et mèneraient à des résultats<sup>27</sup> » pour toutes les Canadiennes et tous les Canadiens.

Dans le même ordre d'idées, étant donné l'intention du gouvernement d'offrir des services axés sur la clientèle répondant aux besoins de cette clientèle et permettant de mesurer sa satisfaction pour améliorer de tels services, il est essentiel que les fonctionnaires comprennent comment les facteurs d'égalité entre les sexes doivent être intégrés à la conception et à la prestation des programmes et des services, de sorte que les obstacles involontaires qui pourraient entraver l'accès soient éliminés, que tant les femmes que les hommes puissent participer à l'élaboration du service ou du programme et que les avantages qu'on cherche à retirer de ces services ou programmes répondent comme il se doit aux besoins des femmes et des hommes.

Étant donné que le Secrétariat du Conseil du Trésor considère le CRG à la fois comme un instrument de responsabilisation en devenir et un outil d'analyse, bon nombre de ses autres éléments (p. ex. la gestion du risque, la responsabilisation) et des politiques de gestion connexes du SCT, telles que la *Structure de gestion des ressources et des résultats* (SGRR) et le *Système d'information sur la gestion des dépenses* (SIGD), pourraient intégrer une optique qui tient compte des différences entre les sexes. Cela permettrait de recueillir les renseignements précis nécessaires pour contrer les répercussions involontaires des politiques ou des programmes sur les femmes et les hommes, et d'éviter d'appliquer des mesures correctrices après coup. L'intégration de l'analyse comparative entre les sexes peut aider le gouvernement à atteindre ses objectifs dans la définition des résultats découlant des politiques et des programmes et dans la présentation de rapports sur leur efficacité aux parlementaires et à la population canadienne.

<sup>26</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Cadre de responsabilisation de gestion », 2003.

<sup>27</sup> *Ibid.*



SOURCE : Secrétariat du Conseil du Trésor ([http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/images/maf-rcg-01\\_f.gif](http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/images/maf-rcg-01_f.gif))

## TABLEAU INTERNATIONAL

Le tableau des quatre pages suivantes n'est pas exhaustif. Il met en relief certains mécanismes de responsabilisation utilisés dans d'autres pays auxquels le Groupe a porté un intérêt particulier.

## ANNEXE E

ENVIRONNEMENT HABITANT - PARTICIPATION ACTIVE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE					
AUSTRALIE	INDE	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	AFRIQUE DU SUD	SUÈDE
<p>Appui ferme et cohérent aux groupes de femmes et aux groupes de promotion de l'égalité qui sont considérés comme les principaux alliés pour soutenir les interventions à l'égard des enjeux touchant les femmes et pour garantir un niveau de responsabilisation publique. Les groupes de femmes eux-mêmes estiment que cela est insuffisant et formulent des préoccupations au sujet du repositionnement du mécanisme national de promotion de la femme, qui ne relèvera plus du bureau du premier ministre, mais du ministère du secteur social.</p>	<p>Groupes de femmes vigoureux et autonomes</p>	<p>Appui ferme et cohérent aux groupes de femmes et aux groupes de promotion de l'égalité</p>	<p>Appui soutenu aux groupes de femmes</p>	<p>Participation des groupes de femmes et des organisations de la société civile à certains secteurs de l'élaboration des politiques et à la surveillance</p>	<p>Appui ferme et cohérent aux groupes de femmes et aux groupes de promotion de l'égalité</p>
					<p>ROYAUME-UNI</p> <p>Appui soutenu aux groupes de femmes par l'entremise de la Women's National Equality Bill, cette Commission n'a pas de rôle défini, ce qui soulève des préoccupations chez les groupes de femmes qui ne savent pas quelle sera sa situation à l'avenir et sa contribution prévue.</p>
MÉCANISME NATIONAL DE PROMOTION DE LA FEMME					
AUSTRALIE	NORVÈGE				
<p>Créé tout d'abord dans le cabinet du premier ministre, il a récemment été transféré au secteur social. L'une des approches jugées les plus efficaces pour exercer une influence sur la politique et engendrer la responsabilisation a été la préparation du budget favorisant l'égalité entre les sexes, qui est diffusé dans les médias le soir du budget, en même temps que le budget national. On s'interroge sur leur capacité de poursuivre cette démarche à partir de leur nouvelle situation.</p>	<p>Les commentateurs de la société civile s'inquiètent que les unités de l'égalité entre les sexes ou d'ACS soient disparues au cours des cinq dernières années, de sorte qu'on est en voie de perdre, en interne, l'approche systématique de l'égalité pour les femmes. On estime que cela survient parce que le ministère lui-même a été affaibli, un phénomène qui a débuté il y a sept ans. • A un moment donné, le Women's Policy Unit avait un rôle décisif à jouer et gardait les dossiers à l'avant-plan, mais cela est moins vrai maintenant. • La population voit des problèmes tels que la violence faite aux femmes, mais pas le portrait d'ensemble de la situation des femmes.</p>				
	<p>En mai 2005, le Parlement a approuvé un mécanisme conjoint contre toutes les formes de discrimination. Ce nouveau mécanisme institutionnel sera créé d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2006.</p> <p>1. Ministère 2. Ombud pour l'égalité et la lutte contre la discrimination 3. Tribunal de l'égalité et de la lutte contre la discrimination. L'ombud et le tribunal seront financés par l'État mais leurs travaux ne seront pas, de par la loi, assujettis aux directives gouvernementales. On vise ainsi à ce qu'ils soient libres de formuler des recommandations et de rendre des décisions au sujet d'incidents qui impliquent le gouvernement et les institutions d'État (même s'ils ne peuvent annuler ou modifier les décisions des autres pouvoirs publics).</p>				

SUITE →

**CADRES ADMINISTRATIFS**

**NOUVELLE-ZÉLANDE**

AUSTRALIE	INDE	NOUVELLE-ZÉLANDE
<p>Toutes les présentations au Cabinet doivent faire l'objet d'une ACS, mais cela n'est peut-être pas le cas en réalité.</p>	<p>Les budgets favorisant l'égalité entre les sexes et les rapports au Parlement - on est passé d'une affectation aux programmes de promotion de la femme dans les budgets aux niveaux national et des États à une exigence relative aux budgets favorisant l'égalité entre les sexes. • On demande aux ministères d'évaluer quelles répercussions leurs programmes auront sur les femmes et quelles ressources sont affectées. Cette façon de procéder prend lentement racine. • Toutefois, les rapports sont présentés à la ministre responsable des Femmes et des Enfants, un petit ministère faible qui semble avoir de la difficulté à obtenir de la coopération et des rapports dans les délais prescrits, de sorte que la ou le ministre puisse faire rapport au Parlement.</p>	<p>Le ministère de la condition féminine essaie d' « intégrer l'influence » dans les principales sphères de la politique. • Les plans ministériels sont vérifiés en fonction de l'égalité entre les sexes, p. ex. vérification des salaires et de l'emploi; les déclarations d'intention font l'objet de vérifications effectuées sur certaines sections des plans ministériels. • Les documents du comité de développement social sont tenus de contenir une déclaration sur l'égalité entre les sexes, mais cette mesure de responsabilisation n'a pas tenu ses promesses. • Une liste de contrôle de la responsabilisation intervient à une étape postérieure du débat au Cabinet.</p>

<b>LOI ASSURANT LA CONFORMITÉ</b>					
AUSTRALIE	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	AFRIQUE DU SUD	SUÈDE	ROYAUME-UNI
<p>Aucune loi sur l'égalité entre les sexes</p>	<p>Une loi sur l'égalité entre les sexes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une loi de 2005 interdisant la discrimination pour motifs d'ethnie, d'origine nationale, d'origine ancestrale, de couleur de la peau, de langue, d'orientation religieuse et éthique. • Règlements antidiscrimination dans une loi sur le climat de travail (ceux-ci protègent contre la discrimination sur le marché du travail pour motifs de sexe et d'origine ethnique, etc.) • Règlements antidiscrimination dans la législation sur le logement.</li> </ul>	<p>Aucune mesure législative et hésite à envisager cette solution.</p>	<p>L'égalité pour les femmes est consacrée par la Constitution</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Charte des femmes</li> </ul>	<p>Une loi sur l'égalité exige l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes.</p>	<p>La création, en 2005, de la Commission on the Equality of Human Rights veut créer une voix unifiée et cohérente sur les questions d'égalité et de droits de la personne. La loi sur l'égalité entre les sexes vient compléter cette mesure. Cette loi impose un devoir public de promouvoir l'égalité entre les sexes. • Tous les pouvoirs publics seront légalement tenus : -de concevoir un plan précisant les buts précis en matière d'égalité entre les sexes et montrant comment on les atteindra; -de consulter le personnel et les intervenants, s'il y a lieu, lors de l'élaboration du plan pour l'égalité entre les sexes; -de publier ses buts en matière d'égalité entre les sexes ainsi que le plan; -de surveiller les progrès et de publier des rapports d'étape annuels; et de revoir ses buts et son plan en matière d'égalité entre les sexes tous les trois ans. • Les pouvoirs publics seront légalement tenus d'éliminer la discrimination sexuelle et de promouvoir l'égalité entre les sexes. • Ce devoir à l'égard de l'égalité entre les sexes s'appliquera à tous les pouvoirs publics ainsi qu'aux organisations bénévoles et commerciales ayant passé des contrats de prestation de services avec ces pouvoirs publics.</p>

<b>CAUCUS PARLEMENTAIRE</b>	
AFRIQUE DU SUD	AFRIQUE DU SUD
<p>A) Le Joint Monitoring Committee on the Improvement of Quality of Life and Status of Women surveille les progrès : 1. Il évalue la politique gouvernementale pour déterminer si elle met en œuvre les engagements nationaux et internationaux concernant l'égalité entre les sexes; 2. Il surveille l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes aux politiques et aux programmes gouvernementaux, au budget national et au cadre financier • B) Le Parliamentary Women's Caucus : un comité de tous les partis qui permet aux élus de se pencher sur les enjeux qui touchent les femmes et d'élaborer des stratégies sur les méthodes de changement.</p>	

COMITÉ DE SURVEILLANCE	
PAYS-BAS	AFRIQUE DU SUD
Le Parlement a mis en place un système de comités d'évaluation où siègent des personnes éminentes qui relèvent du Parlement. Il y a des comités qui ont le mandat d'examiner les dimensions de l'égalité entre les sexes. On n'a toutefois pas à donner suite aux rapports, bien que les enjeux puissent susciter l'attention des médias.	Des comités du Cabinet regroupés sont tenus d'adopter et de mettre en œuvre une politique nationale sur l'égalité entre les sexes lorsqu'ils se penchent sur des questions relatives à l'égalité entre les sexes; de veiller à ce que les discussions au Cabinet tiennent compte de l'égalité entre les sexes; de fournir l'accès à l'information; de veiller à ce que le cadre de coordination intégrée débouche sur des extrants sectoriels mesurables; de formuler des recommandations sur la politique et la législation dans l'optique de l'égalité entre les sexes. Toutefois, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure tout cela est respecté.

COMMISSIONS SUR L'ÉGALITÉ POUR LES FEMMES ET L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES	
AFRIQUE DU SUD	

La commission sur l'égalité entre les sexes est un organisme créé par la loi afin de prodiguer des conseils et effectuer de la recherche. Il a un secrétariat et 11 commissaires, proposés par le public et nommés par le président, sur les conseils d'un comité parlementaire multipartite. Son mandat est très vaste : surveiller, évaluer les politiques et les pratiques du gouvernement et du secteur privé concernant l'égalité entre les sexes; examiner les lois proposées et existantes dans l'optique de l'égalité entre les sexes; faire de l'éducation publique. Il a aussi le pouvoir d'enquêter sur les inégalités ainsi que sur les plaintes relatives aux questions d'égalité entre les sexes, et de surveiller l'observation des conventions internationales et de faire rapport à ce sujet.

INDICATEURS ET MÉCANISMES DE SURVEILLANCE ET SYSTÈMES D'ÉVALUATION DU RENDEMENT			
AUSTRALIE	INDE	PAYS-BAS	NORVÈGE
		NOUVELLE-ZÉLANDE	
Les groupes de surveillance publique, particulièrement les groupes de femmes, fournissent des outils d'information, p. ex. le budget favorisant l'égalité entre les sexes. Ce point de vue n'est pas partagé par tous les organismes de défense de l'égalité. • Envisage de nouveaux mécanismes de présentation de rapports, des rapports périodiques au premier ministre sur le rendement du gouvernement concernant des enjeux clés et des réunions mensuelles sur les nouveaux enjeux.	La commission nationale des femmes publie des « bulletins de rendement » sur diverses dimensions du rendement du gouvernement central et des gouvernements des États, et attire l'attention du public sur des enjeux critiques.	Une institution de politique autonome est financée par le gouvernement pour surveiller les progrès dans la poursuite des buts en matière d'égalité entre les sexes et faire rapport à ce sujet • Les groupes de vigilance sont l'autre puissant outil de surveillance et de responsabilisation.	Le centre pour l'égalité entre les sexes pourrait critiquer le rendement du gouvernement et soulever des questions devant faire l'objet d'une discussion publique. Une récente évaluation du gouvernement estimait qu'il s'agissait d'une fonction inappropriée pour un organisme gouvernemental. On ignore si le mécanisme national réorganisé possèdera ce pouvoir général de surveillance et de déclaration. Les commentateurs craignent que l'ombud et le tribunal répondent avant tout aux plaintes et qu'on délaïsse les questions qui ne peuvent faire l'objet d'arbitrage.
			La Nouvelle-Zélande a essayé de mettre en rapport le rendement en matière d'égalité entre les sexes et les contrats de rendement et les primes salariales pour les hauts fonctionnaires. • On a toutefois constaté que les contrats de rendement comportaient trop d'éléments dépourvus d'indicateurs ou d'attentes précises à la lumière desquels évaluer le rendement. Le système a depuis complètement changé.

COMMENTAIRES ET CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, il n'y avait pas de mécanismes de conformité non législatifs ou de peines imposées en cas de défaut de rendre compte de l'égalité entre les sexes dans les politiques ou les programmes. Un certain nombre de pays sont à déterminer s'ils devraient décrire leur but comme étant l'égalité pour les femmes ou l'égalité entre les sexes. L'Australie et la Nouvelle-Zélande utilisent l'égalité pour les femmes. Une saine gestion publique s'est souvent traduite par une meilleure qualité de gestion, en soulignant la gestion financière, plutôt que par des programmes et des services qui répondent efficacement aux besoins. Les questions liées à l'égalité entre les sexes ont été moins prioritaires dans les plans d'action des gouvernements.

AUSTRALIE	INDE	PAYS-BAS	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	AFRIQUE DU SUD	SUÈDE	ROYAUME-UNI
On a exprimé beaucoup de frustration face au déplacement du mécanisme national de promotion de la femme du Cabinet du premier ministre au secteur social, soulevant des préoccupations quant au maintien de leur efficacité. La volonté politique, manifestée notamment par le premier ministre, avait permis à l'Australie d'élaborer des outils tels que le budget favorisant l'égalité entre les sexes dès les années 1980.	Une leçon évidente, c'est que l'organisme gouvernemental chargé de rendre la responsabilisation visible par l'entremise de surveillance et de rapports doit être considéré comme ayant du poids et de l'autorité dans le système.	Si le mécanisme national est en fait affaibli comme le laissent entendre les informations reçues, les mécanismes de responsabilisation tels que les rapports des comités et de l'institut des politiques risquent de ne pas être aussi efficaces qu'ils le seraient en partenariat avec un solide mécanisme national.	On soulève des préoccupations en Norvège voulant que le mandat précédent ait été de faire de la promotion et d'être proactif et que le programme soit maintenant à la remorque des problèmes critiques découlant de la loi elle-même, et que la dimension juridique prenne le pas sur toute autre dimension de l'intégration de considérations liées à l'égalité entre les sexes ou à la définition des nouveaux enjeux. Les enjeux pourraient être « individualisés » plutôt que nationaux selon les cas qui se présenteront. Le pays perdra la vue d'ensemble des enjeux et de la situation des femmes. Il est intéressant que la Norvège sente le besoin de modifier son système au moment où elle est au premier rang de l'indice de développement humain tant sur le plan général qu'en ce qui a trait à l'égalité entre les sexes.	On a récemment procédé à une évaluation, mais les résultats ne sont pas encore connus puisque, après l'élection en automne, il y a eu un certain retard dans la nomination de la ministre responsable et la publication du rapport n'a pas encore été approuvée.	Bien que l'Afrique du Sud semble avoir le bon dosage de mécanismes et de systèmes de responsabilisation dans les structures du pays et des États, bon nombre des structures manquent de ressources et il reste beaucoup à faire pour élargir le cadre de responsabilisation et réaliser les possibilités de ces mécanismes et systèmes.	La Suède, qui se situe au rang au-dessus du Canada sur l'Indicateur de l'habilitation des femmes et l'Indicateur sexospécifique de développement humain, traverse un processus d'évaluation rigoureuse. Les résultats ne sont pas connus mais les informations provenant de la Norvège indiquent que la Suède créera, au sein de la fonction publique, un bureau central chargé de la responsabilisation et de la surveillance. On n'a pu confirmer cette information à partir d'autres sources.	L'approche adoptée par le R.-U., bien qu'elle jouisse d'un appui général au sein des groupes de femmes et des groupes de défense de l'égalité, a aussi soulevé certaines questions. Puisque les questions relatives à l'égalité entre les sexes se retrouvent dans l'ensemble des mesures discriminatoires possibles, on voudrait que la Commission affirme qu'il n'y aura pas de préséance de droits, démontre clairement comment elle traitera des motifs de discrimination concurrents et comment elle abordera les conflits entre les différents ensembles de droits. Des intervenantes et des intervenants ont également demandé qu'on ne diminue pas les droits établis par la <i>Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</i> et par le <i>Programme d'action de Beijing</i> .

# ANNEXE F

## INITIATIVE SUR LE SECTEUR BÉNÉVOLE ET COMMUNAUTAIRE



L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) est un projet conjoint du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire. Ce dernier se compose d'organisations qui ont une vocation d'intérêt public, qui sont autonomes et qui ne versent pas de bénéfices à leurs membres. Les objectifs de l'ISBC sont de renforcer la capacité du secteur de relever les défis de l'avenir et d'améliorer la relation entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement et la faculté de ceux-ci de servir les Canadiennes et Canadiens.

L'ISBC a été lancée en juin 2000 et le gouvernement du Canada s'est engagé à consacrer 94,6 millions de dollars sur cinq ans à bâtir sa relation avec le secteur bénévole et communautaire. Ce financement a servi à formuler un accord décrivant les éléments clés suivants pour le renforcement des liens entre les deux secteurs: les valeurs communes (à savoir la démocratie, le civisme actif, l'égalité, la diversité, l'inclusion et la justice sociale); les principes directeurs (p. ex. les principes de la responsabilisation et du dialogue soutenu); et les engagements (p. ex. développer des mécanismes de mise en œuvre de l'Accord et se pencher sur la question de la responsabilité ministérielle)<sup>28</sup>.

Dans la foulée de l'accord et pour en accélérer la mise en œuvre, on a élaboré le *Code de bonnes pratiques de financement* et le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* afin d'officialiser cette relation. L'objectif du Code de financement est de guider les rapports qu'entretiennent le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire sur les politiques et les pratiques de financement (p. ex. en ce qui a trait aux mécanismes de financement direct ou aux responsabilités des deux secteurs à l'égard des pratiques de financement). Le Code s'appuie sur les politiques et pratiques de financement en vigueur, formule des recommandations précises sur la façon d'améliorer les pratiques de financement direct et articule des principes directeurs (p. ex. la responsabilisation, la coopération et la collaboration, la diversité et l'équité d'accès)<sup>29</sup>. Il s'agit essentiellement d'un outil qui précise les bonnes pratiques relatives à l'aspect financier de la relation entre les deux parties et qui décrit le type de financement dont peuvent se prévaloir les organismes du secteur bénévole et communautaire (p. ex. les subventions et les contrats) ainsi que les types d'activités admissibles (p. ex. la prestation des programmes et des services, une capacité renforcée et durable ainsi que des alliances et des partenariats).

<sup>28</sup> Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2001). *Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*.

<sup>29</sup> Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2002). *Code de bonnes pratiques de financement*.

Le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* est un outil qui a pour but d'approfondir le dialogue et de déboucher sur de meilleures politiques pour la population canadienne. Il décrit un certain nombre de bonnes pratiques à suivre pour améliorer les politiques publiques en atteignant les résultats suivants: une meilleure coopération entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire; la possibilité accrue de participer au dialogue durant le processus d'élaboration des politiques publiques; la révision systématique par le gouvernement fédéral de propositions importantes en matière de politiques et de programmes dans l'optique du secteur bénévole et communautaire de façon à tenir compte de façon pertinente et adéquate des répercussions sur le secteur bénévole et communautaire; l'élaboration et l'utilisation de mécanismes pour entamer un dialogue sur les préoccupations du secteur bénévole et communautaire; une disponibilité accrue de l'information; une meilleure compréhension des grands objectifs politiques de chaque partie et du rôle que chacun peut jouer pour en faciliter l'atteinte<sup>30</sup>. Le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* repose sur un certain nombre de principes, dont l'inclusion, l'accessibilité et la responsabilisation.

<sup>30</sup> Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2002). *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*.

# ANNEXE G

## PRINCIPAUX ÉLÉMENTS LÉGISLATIFS



Le comité a choisi de passer en revue les lois canadiennes sur l'équité en matière d'emploi, les droits de la personne, l'évaluation environnementale, les langues officielles et le multiculturalisme pour en dégager les éléments communs, surtout en ce qui a trait aux structures de responsabilisation.

### I. Énoncé d'objet

Les lois ont en commun d'énoncer clairement leur intention de promouvoir le changement au sein de la société. L'objet de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, par exemple, est de réaliser l'égalité en milieu de travail et de supprimer les entraves à l'emploi auxquelles se butent certains segments de la population. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* cherche à prévoir et à prévenir la dégradation de l'environnement de même qu'à promouvoir le développement durable. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a pour but d'assurer à toutes et à tous des chances égales sans discrimination fondée sur, par exemple, la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, le sexe ou la déficience. La *Loi sur le multiculturalisme* prône la politique du multiculturalisme qui reflète la diversité culturelle et raciale au sein de la société canadienne et affirme la liberté de toute citoyenne et de tout citoyen de sauvegarder, d'enrichir et de partager son patrimoine culturel. La *Loi sur les langues officielles* s'emploie à faire respecter le français et l'anglais à titre de langues officielles du Canada, à promouvoir l'égalité des droits et privilèges quant à leur usage et à favoriser le développement des communautés minoritaires de langue officielle.

### II. Objectifs stratégiques

Pour s'acquitter de leur objet, la plupart des lois précisent l'engagement du gouvernement en la matière et la façon dont il entend appuyer sa réalisation et produire les résultats souhaités en énonçant des objectifs stratégiques. Par exemple, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* fait état de l'intention du gouvernement de réaliser l'objectif du développement durable en s'assurant d'intégrer les considérations liées aux facteurs environnementaux à ses processus décisionnels. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* donne effet au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert « outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences ». Dans le même ordre d'idées, la *Loi sur le multiculturalisme* décrit la Politique canadienne de multiculturalisme, qui prévoit que les institutions fédérales doivent promouvoir des politiques, programmes et pratiques propices à la compréhension de la diversité au sein de la société canadienne.

### III. Planification

Les rôles, attributions et responsabilités de chacun, qui définissent les mandats et qui précisent les exigences à respecter dans la formulation de stratégies cohérentes pour venir à bout des questions en litige et obtenir des résultats concrets, facilitent également l'administration des ces lois.

#### i) Rôles et responsabilités

Il appartient à différents intervenants et intervenantes de coordonner et d'appliquer les lois et de rendre compte de leurs obligations à leur égard. Par exemple, la *Loi sur les langues officielles* décrit la responsabilité

qui échoit au Cabinet, au Secrétariat du Conseil du Trésor, au Bureau du Conseil privé, à l'ensemble des ministres et aux réseaux de champions au sein des ministères et organismes de faire la promotion de la Loi. Des composantes semblables figurent dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur le multiculturalisme* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. De plus, les rôles et responsabilités du Commissariat aux langues officielles et de la Commission canadienne des droits de la personne en matière d'application et de conformité sont décrits dans leurs lois respectives.

#### **ii) Processus d'établissement des priorités stratégiques**

Des éléments facilitant la formulation des priorités stratégiques ont aussi été prévus dans ces lois de façon à ce que le public canadien soit bien servi. Par exemple, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* précise notamment qu'il appartient à la Commission canadienne des droits de la personne de faire des études pertinentes sur les droits et libertés et d'étudier les recommandations et suggestions qui lui sont faites à l'égard de ces droits et libertés. De plus, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* décrit la responsabilité qui échoit à la Commission de tenir des consultations publiques sur tout projet de règlement relatif à la Loi. La *Loi sur les langues officielles* prévoit que la ou le ministre du Patrimoine canadien doit prendre des moyens pour veiller à ce que la population soit consultée durant l'élaboration des politiques et l'examen des programmes ayant trait à la promotion et à l'égalité des deux langues officielles. Dans le même ordre d'idées, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* prévoit la participation du public au processus d'évaluation environnementale.

#### **IV. Mécanismes de mise en œuvre**

Toutes ces lois prévoient des procédures ou des directives pour faire face aux questions, aux situations ou aux aspects opérationnels portant sur les objectifs stratégiques afin de jeter un pont administratif entre les programmes, les services et le public.

#### **i) Outils d'analyse et processus administratifs**

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* décrit le processus d'évaluation environnementale, qui comprend un examen préalable ou une étude exhaustive des incidences environnementales d'un projet. Dans le même ordre d'idées, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* exige des employeurs fédéraux qu'ils recueillent de l'information sur la population active, qu'ils fassent une analyse des effectifs et qu'ils examinent les systèmes, politiques et pratiques d'emploi pour éviter que certains groupes ne soient sous-représentés et pour les aider à créer un plan d'équité en matière d'emploi. La *Loi sur le multiculturalisme* prévoit que les institutions fédérales doivent recueillir des données statistiques « permettant l'élaboration de politiques, de programmes et d'actions tenant dûment compte de la réalité multiculturelle du pays ». De plus, un certain nombre de plans d'action et de politiques ont été mis en avant pour appuyer l'application des lois. Par exemple, le Plan d'action pour les langues officielles précise le cadre de responsabilisation, les rôles et les responsabilités en matière de langues officielles. Le Cadre de responsabilisation de gestion et la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats servent de point d'ancrage à l'obligation qui est faite aux organismes centraux et aux sous-ministres ayant des responsabilités en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de rendre compte de leur travail. Dans le même ordre d'idées, la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes renforce la fonction de l'évaluation environnementale en précisant les obligations des ministères et des organismes en application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

## ii) Processus de plainte

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur les langues officielles* ont institué des processus fondés sur la plainte de façon à offrir un recours aux tierces parties touchées par la loi. Cela comprend l'étude des plaintes et l'aiguillage des cas au Tribunal des droits de la personne ainsi que le prévoit la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et aux tribunaux d'équité en matière d'emploi ainsi que le prévoit la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. D'autres mécanismes assurant la conformité tels que la Commission canadienne des droits de la personne et le Commissariat aux langues officielles ont le pouvoir législatif de faire enquête sur les plaintes relatives à divers droits à l'égalité.

## iii) Mécanismes d'appel

Une décision rendue en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de la *Loi sur les langues officielles* peut faire l'objet d'un appel. Par exemple, les parties qui désapprouvent une décision du Tribunal canadien des droits de la personne peuvent interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale. Dans certains cas, on peut interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada. Dans le même ordre d'idées, ces tribunaux sont aussi des mécanismes d'appel en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

## iv) Règlements

Les lois s'accompagnent chacune de règlements qui en institutionnalisent la mise en œuvre. Par exemple, la *Loi sur les langues officielles* est assortie de règlements sur les communications avec le public et sur la déserte du public dans les deux langues officielles. Se greffent à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* des règlements concernant les exigences de détermination, de notification et de suivi en matière d'évaluation environnementale.

## V. Rapports

Ces cinq lois comportent aussi des mécanismes de rapport visant à tenir le gouvernement et le public au courant de la situation des politiques et programmes afférents. Elles prévoient par exemple à divers degrés l'obligation législative pour les ministres, les commissaires, le Conseil du Trésor ou les tribunaux judiciaires de présenter des rapports annuels.

## VI. Conformité

Ces lois ont aussi en commun l'obligation qui est faite à des organismes, ministères ou commissions clés, y compris aux organismes centraux tels que le Conseil du Trésor et le Bureau du conseil privé, de veiller à ce que les parties, dont les ministères fédéraux, se conforment aux dispositions et aux politiques qui sont prévues dans leur texte. Le Commissariat aux langues officielles, par exemple, est tenu par la loi d'assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* en faisant enquête sur les plaintes qui lui sont adressées et en formant des recours devant les tribunaux. Dans le même ordre d'idées, la Commission canadienne des droits de la personne peut entamer des procédures contre les employeurs qui manquent à leurs obligations en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ou de *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

## VII. Vérification

Certaines fonctions de vérification confiées tant au Conseil du Trésor qu'aux commissions compétentes permettent de resserrer le respect d'une loi. Alors que le processus de plainte repose en bonne partie sur les plaintes de la population, la fonction de vérification permet quant à elle aux commissions de voir à ce que les ministères et les employeurs fédéraux atteignent systématiquement les objectifs prévus par la loi. Par exemple, la loi donne au Commissariat aux langues officielles le mandat d'effectuer des vérifications de conformité à la *Loi sur les langues officielles* et à la Commission canadienne des droits de la personne celui de vérifier le respect par les employeurs fédéraux de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

## VIII. Évaluation

L'ajout d'une composante d'évaluation à une loi offre la garantie qu'on examinera l'objet et la raison d'être et qu'on étudiera la pertinence de la portée et du champ d'application de celle-ci, ce qui comprend un examen de ses exemptions. À cette fin, toutes les lois prévoient la possibilité de procéder à une forme quelconque d'examen des mécanismes d'administration, règlements et directives qui s'y rattachent. Ainsi, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la *Loi sur le multiculturalisme* prévoient la tenue d'examens en permanence. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* prévoyait qu'elle devait faire l'objet d'un examen cinq ans après son entrée en vigueur.

### Liens aux textes législatifs

*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/C-15.2/index.html>

*Loi canadienne sur les droits de la personne*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/H-6/index.html>

*Loi sur le multiculturalisme canadien*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/C-18.7/index.html>

*Loi sur l'équité en matière d'emploi*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/E-5.401/index.html>

*Loi sur les langues officielles*  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/O-3.01/index.html>

## PRINCIPAUX ÉLÉMENTS LÉGISLATIFS

Éléments		LOI SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI	LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE	LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES	LOI SUR LE MULTICULTURALISME
Énoncé d'objet		●	●	●	●	●
Objectifs		●	●	●	●	●
Planification	Rôles et Responsabilités	●	●	●	●	●
	Processus de formulation des priorités stratégiques	●	●	●	●	●
Mécanismes de mise en œuvre	Outils d'analyse	●	●	●	●	●
	Processus de plainte	●		●	●	
	Mécanismes d'appel	●		●	●	
	Règlements	●	●	●	●	
Déclaration		●	●	●	●	●
Conformité		●	●	●	●	
Vérification		●			●	
Évaluation		●	●	●	●	●

# ANNEXE H

## LES BUDGETS FAVORISANT L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES



L'idée de budgets favorisant l'égalité entre les sexes provient d'une meilleure compréhension à l'échelle internationale des contributions que peut apporter la politique macroéconomique au rétrécissement ou à l'élargissement de l'écart entre les sexes dans des domaines tels que les revenus, la santé et l'éducation, et à l'amélioration ou à la détérioration des niveaux de vie de divers groupes de femmes et d'hommes<sup>31</sup>. Plus précisément, les initiatives sur les budgets favorisant l'égalité entre les sexes veulent combler les écarts entre les engagements internationaux en faveur de l'égalité entre les sexes et les ressources qu'on y affecte, améliorer l'efficacité de la politique économique et favoriser la poursuite de buts sociaux plus généraux comme la justice sociale et le partage des coûts ainsi que des avantages et engendrer une transparence et une responsabilisation accrues<sup>32</sup>.

En transformant les engagements et les politiques en faveur de l'égalité entre les sexes en engagements budgétaires, on fera avancer l'égalité entre les sexes et on mettra en avant des politiques financières qui répondent vraiment aux besoins de l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Étant donné que le budget national est le document stratégique qui traduit l'engagement politique aux plus hauts niveaux et énonce les politiques de développement socioéconomique d'un gouvernement, l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans les processus budgétaires est une étape clé vers l'égalité entre les sexes.

Les budgets favorisant l'égalité entre les sexes ne sont pas des budgets distincts pour les femmes ou pour les hommes; ils mettent plutôt l'accent sur la sensibilisation à l'égalité entre les sexes et à l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes dans toutes les dimensions de l'établissement de budgets aux paliers national et local. Plus particulièrement, les budgets favorisant l'égalité entre les sexes surveillent et évaluent les dépenses et les recettes de l'État dans la perspective de l'égalité entre les sexes; ils favorisent une utilisation plus efficace des ressources pour assurer l'égalité entre les sexes et le développement humain; ils insistent sur l'établissement de nouvelles priorités plutôt que sur une augmentation des dépenses générales de l'État; et ils privilégient la réorientation des programmes au sein des divers secteurs plutôt que la modification des sommes globales affectées à tel ou tel secteur. En ce qui a trait aux dépenses, on propose trois catégories pour un exercice de budgets favorisant l'égalité entre les sexes: les dépenses ciblées sur des groupes bien définis de femmes et d'hommes, et de filles et de garçons, pour répondre à leurs besoins propres, des dépenses pour favoriser l'égalité des chances dans le secteur public, et des dépenses qui, en principe, permettent à l'ensemble de la collectivité d'avoir accès à des biens et services. Ces dépenses sont évaluées en fonction de leurs répercussions sur l'égalité entre les sexes.

<sup>31</sup> Secrétariat du Commonwealth (1999).

<sup>32</sup> *Ibid.*

Il est relativement facile de cerner ces implications dans le cas des deux premières catégories, mais la majorité des dépenses appartiennent à la troisième. Le défi est d'arriver à appliquer judicieusement l'analyse comparative entre les sexes à l'ensemble du budget et à élargir la portée du concept de la responsabilisation et de la transparence pour y intégrer les répercussions sur l'égalité entre les sexes des processus budgétaires et des politiques macroéconomiques.

Les leçons clés et les pratiques exemplaires suivantes ont été retenues par des pays (p. ex. l'Afrique du Sud et l'Australie) et des institutions internationales (p. ex. les Nations Unies et le Secrétariat du Commonwealth) qui ont réalisé des initiatives sur les budgets favorisant l'égalité entre les sexes au sein des gouvernements, notamment :

- le soutien politique aux niveaux les plus élevés crée un climat propice à l'établissement de budgets favorisant l'égalité entre les sexes;
- la démonstration efficace de la nature concrète et pratique d'un exercice de budgets favorisant l'égalité entre les sexes est très importante pour intéresser les gouvernements au processus;
- le gouvernement manque souvent de connaissances techniques, qui constituent le « mode d'emploi » de la réalisation d'une analyse comparative entre les sexes. L'élaboration et l'utilisation d'outils stratégiques, y compris la formation à l'analyse comparative entre les sexes et le recours à des données ventilées par sexe, sont des concepts fondamentaux. Elles aident aussi à assurer qu'il n'y a pas d'écart entre l'élaboration de la politique nationale sur l'avancement des femmes et les affectations budgétaires;
- il y a lieu que le ministère des Finances, à titre de principal intervenant au sein du gouvernement, soit chargé de l'analyse des budgets favorisant l'égalité entre les sexes;
- il est vital de créer un partenariat avec des organisations de la société civile à des fins de surveillance et de responsabilisation;
- les premiers exercices d'analyse des budgets favorisant l'égalité entre les sexes révèlent souvent davantage d'écarts qu'ils ne donnent de réponses.

Les initiatives sur les budgets favorisant l'égalité entre les sexes sont reconnues comme un outil important pour analyser l'écart entre les engagements des gouvernements et les processus de décision qui donnent lieu aux dépenses de l'État. La bibliographie qui suit présente des documents concernant diverses initiatives de budgets favorisant l'égalité entre les sexes, des études de cas de pays, des manuels de référence et des exemples de pratiques exemplaires dans l'établissement de budgets favorisant l'égalité entre les sexes.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bakker, I. (2005). *Gender Budget Initiatives: Why they matter in Canada*. Ottawa: Centre canadien de politiques alternatives.
- Budlender, D., Sharp, R. et Allen, K. Allen (1998). *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Londres: Secrétariat du Commonwealth.
- Budlender, D. et Hewitt, G. (2002). *Gender Budgets Make More Cents*. Londres: Secrétariat du Commonwealth.
- Secrétariat du Commonwealth, (1999). *Gender Budget Initiative*. Londres: Secrétariat du Commonwealth.
- Hofbauer-Balmori, H. (2003). *Gender and Budgets: Overview Report*. Brighton: BRIDGE, Institute of Development Studies.
- Sen, G. (1999). *Gender Mainstreaming in Finance: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders* et *A Quick Guide to Gender Mainstreaming in Finance*. Gender Management System Series. Londres: Secrétariat du Commonwealth.
- Sharp, R. et Broomhill, R. (2002). « Budgeting for Equality: The Australian Experience » dans *Feminist Economics*, vol. 8 (1), 25-47.
- Villagomez, E. (2004). *Gender Responsive Budgets: Issues, Good Practices and Policy Options*. Colloque régional des Nations Unies sur l'intégration d'une perspective sexospécifique dans les politiques économiques, 28-30 janvier.
- UNIFEM (2000). *Gender-Sensitive Budget Initiatives for Latin America and the Caribbean: A Tool for Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation*. New York: UNIFEM.

# BIOGRAPHIES

## LE GROUPE D'EXPERTES SUR LES MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES



Georgina Steinsky-Schwartz a présidé le groupe. Depuis 2004, elle est présidente et chef de la direction d'Imagine Canada, une organisation qui soutient des organismes de bienfaisance, des organismes à but non lucratif et des entreprises qui ont une conscience sociale. Elle s'est distinguée dans les secteurs public, privé et à but non lucratif. Elle a joué un rôle de chef de file dans la mise en œuvre de changements et de transformations au sein d'organisations vastes et complexes - entre autres plusieurs ministères fédéraux et trois grandes sociétés canadiennes, dont Bell Canada. De plus, tout au long de sa carrière, Mme Steinsky-Schwartz a fait partie des conseils d'administration de nombreux organismes à but non lucratif.

La photo de Georgina Steinsky-Schwartz est créditée au Toronto Star.



Dorianne Rowan-Campbell est conseillère indépendante en matière de développement et conseillère dans le domaine de l'égalité entre les sexes. Elle a consacré les 30 dernières années à s'occuper du développement des ressources humaines, du renforcement des capacités et de la formation dans des pays comme la Jamaïque, le Kenya, le Zimbabwe et Belize. Elle a lancé le programme « Femmes et développement » du Secrétariat du Commonwealth, à titre de représentante du Canada. En 1975, elle a aidé à fonder l'Institut canadien de recherches sur les femmes (ICREF). En 1979, elle a créé « Image de la femme » pour la Société Radio-Canada (SRC) et est devenue la première coordonnatrice de cette émission. En outre, elle est auteure et co-auteure de nombreuses publications sur les questions féminines. Elle a récemment été conseillère technique dans le cadre d'une initiative sur l'égalité entre les sexes et les politiques, lancée au Bangladesh pour l'Agence canadienne de développement international.



Louise Langevin est professeure titulaire à la faculté de droit de l'Université Laval et membre du Barreau du Québec. Elle occupe la Chaire d'étude Claire-Bonenfant sur la condition des femmes (janvier 2006). Elle a été présidente de l'Association canadienne des professeurs de droit et elle fait partie du conseil d'administration de l'Association nationale de la femme et du droit. Elle a aussi enseigné à l'université d'Ottawa, de Sherbrooke et de Montréal. Ses domaines de recherche portent sur les théories féministes, la violence faite aux femmes et sur les droits fondamentaux. Elle possède de vastes connaissances sur ces questions et a publié de nombreux ouvrages qui traitent de ces sujets.







Condition féminine Canada  
Édifice MacDonald  
123, rue Slater, 10<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1P 1H9  
Téléphone : (613) 995-7835  
Facsimile : (613) 957-3359  
Courriel : [publications@swc-cfc.gc.ca](mailto:publications@swc-cfc.gc.ca)  
Internet : [www.swc-cfc.gc.ca](http://www.swc-cfc.gc.ca)  
© 2005. Tous droits réservés.  
Imprimé au Canada.