

HEINONLINE

Citation: 22 Can. J. Women & L. 1 2010

Content downloaded/printed from
HeinOnline (<http://heinonline.org>)
Sat May 19 10:08:08 2012

- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and Conditions of the license agreement available at <http://heinonline.org/HOL/License>
- The search text of this PDF is generated from uncorrected OCR text.
- To obtain permission to use this article beyond the scope of your HeinOnline license, please use:

[https://www.copyright.com/ccc/basicSearch.do?
&operation=go&searchType=0
&lastSearch=simple&all=on&titleOrStdNo=0832-8781](https://www.copyright.com/ccc/basicSearch.do?&operation=go&searchType=0&lastSearch=simple&all=on&titleOrStdNo=0832-8781)

L'analyse comparative entre les sexes : la difficile mise en œuvre du droit à l'égalité.

Analyse du Rapport de la vérificatrice générale du Canada

Louise Langevin

This article analyzes the first chapter of the 2009 spring Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons concerning gender-based analysis, in which Sheila Fraser provides the first critical evaluation of the implementation of gender-based analysis in Canada. She finds that most of the ministries reviewed still do not make systematic use of gender-based analysis and concludes that Canada has failed to comply with its national and international obligations to implement women's substantive equality under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. The author recommends that given the government's continued lack of leadership in this area, Parliament should move ahead with the adoption of legislation that requires the federal government to use gender-based analysis and to implement the auditor general's recommendations.

Dans le présent article, nous proposons une analyse du premier chapitre du Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, rendu public au printemps 2009, qui concerne l'analyse comparative entre les sexes. Dans ce rapport, Madame Sheila Fraser rappelle la pertinence de l'analyse comparative entre les sexes et son enquête démontre que la plupart des ministères n'appliquent pas l'analyse comparative entre les sexes de façon systématique. La vérificatrice générale suggère donc une série de recommandations. En effet, il est devenu évident que le Canada ne remplit pas ses engagements, tant internes qu'internationaux, en matière du droit des femmes à l'égalité et d'analyse comparative entre les sexes en vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Face au manque de leadership du gouvernement, nous concluons qu'il est désormais nécessaire que le Parlement adopte une loi imposant l'analyse comparative entre les sexes au sein du gouvernement fédéral et que celui-ci tienne compte des recommandations de la vérificatrice générale.

CJWL/RFD

doi: 10.3138/cjwl.22.1.001

À l'automne 2008, en réponse à une liste d'enjeux et de questions soulevés par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes¹, le Canada précisait les mesures adoptées favorisant l'avancement des femmes. Il soulignait entre autres que depuis 2005, il avait amélioré l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes (ACS) dans les instruments de responsabilisation gouvernementaux, et que les préoccupations relatives à l'ACS devaient être intégrées à la conception et à l'élaboration des programmes et initiatives du gouvernement².

En matière de respect du droit des femmes à l'égalité et d'ACS, le Canada ne remplit pas totalement ses promesses, qu'il suffise de mentionner l'absence de programme national de garderie, la réduction des programmes sociaux qui touchent particulièrement les femmes³, l'absence de budgets sexo-spécifiques et la pauvreté des femmes immigrantes, handicapées, membres d'une minorité visible ou autochtones⁴. Son discours sur la scène internationale ne reflète pas ses actions sur le plan interne. Les groupes de femmes l'affirment depuis longtemps⁵. Voilà à que la vérificatrice générale, Madame Sheila Fraser, l'affirme aussi, preuve à l'appui. Elle a rendu public en mai 2009 son rapport sur l'analyse comparative entre les

-
1. Ce comité a pour tâche de surveiller l'application de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 13, en ligne : Collection des traités des Nations Unies <<http://untreaty.un.org/>>. En vertu du *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 6 octobre 1999, 2131 R.T.N.U. 83, en ligne : Collection des traités des Nations Unies <<http://untreaty.un.org/>>, ce comité a aussi compétence pour examiner les plaintes provenant d'une femme ou d'un groupe de femmes s'estimant victime de la violation d'un droit garanti par la convention lorsque tous les recours internes sont épuisés, ainsi que pour mener des enquêtes concernant des violations graves ou systématiques à la convention.
 2. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Groupe de travail d'avant-session, *Réponses aux problèmes et aux questions à traiter lors de l'examen des sixième et septième rapports périodiques combinés*. Canada, Doc. off. CEDAW, 42^e sess., Doc. NU CEDEF/C/CAN/7 (2008) à la p. 4.
 3. On notera, entre autres, les effets discriminatoires à l'égard des femmes de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, c. 23, malgré les surplus accumulés dans la caisse. Voir à ce sujet « Les femmes sont pénalisées par l'assurance emploi », *La Presse canadienne* (22 novembre 2007), en ligne : <<http://www.ledevoir.com/societe/165434/les-femmes-sont-penalisees-par-l-assurance-emploi>>; Monica Townson et Kevin Hayes, *Les femmes et le programme d'assurance-emploi* (novembre 2007), Centre canadien de politiques alternatives, en ligne : <<http://www.policyalternatives.ca/publications/reports/lcs-femmes-et-le-programme-d-assurance-emploi>>. Voir aussi les recommandations du Rapport du Comité permanent de la condition féminine du Canada : Canada, Chambres des communes, « Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations de l'assurance-emploi », 40^e lég. 2^e sess. (juin 2009), en ligne : <<http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/402/FEWO/Reports/RP3912853/feworp06/feworp06-f.pdf>>.
 4. Voir le site Internet de Statistique Canada concernant le Recensement de 2006, en ligne : <<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-fra.cfm>>. Voir aussi Femmes autochtones du Québec Inc., Communiqué, « Un budget décevant » (27 janvier 2009), en ligne : <http://www.faq-qnw.org/documents/com28_01_09_fr.pdf>.
 5. Voir Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, « L'engagement du Canada envers l'égalité : Une analyse des sexospécificités des dix derniers budgets fédéraux », en ligne : <<http://www.fafia-afai.org/fr/node/113>>.

sexes⁶. Le gouvernement est un mauvais élève et doit refaire ses devoirs⁷. Nous proposons ici de présenter et de commenter ce rapport, afin d'évaluer de quelle façon il peut faire avancer la réflexion et la pratique dans le domaine.

1. Le rapport

Dans son neuvième rapport d'avril 2008, le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes a recommandé que la vérificatrice générale effectue une vérification de la mise en oeuvre au Canada de l'ACS⁸. En effet, ce comité avait déjà à deux reprises dénoncé la non-application de l'ACS dans l'appareil gouvernemental fédéral⁹.

Après avoir défini l'analyse comparative entre les sexes¹⁰, la vérificatrice générale rappelle la pertinence de cet outil dans l'atteinte de l'égalité réelle entre les sexes. À l'instar de plusieurs pays dans la foulée de la Conférence mondiale sur

-
6. Canada, Vérificatrice générale, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes (printemps 2009)*, chap. 1 [Rapport de la vérificatrice générale].
 7. Pour des commentaires critiques sur l'expérience canadienne en matière d'ACS, voir le témoignage de Pauline Rankin devant le Comité permanent de la condition féminine, Canada, Chambres des communes, 38^e lég. 1^{ère} sess. (24 février 2005), en ligne : <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1669585&Language=F&Mode=1&Parl=38&Ses=1>>. Voir aussi les recommandations du deuxième rapport du Comité permanent de la condition féminine : Canada, Chambre des communes, « L'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite », 39^e lég. 1^{ère} sess. (avril 2005) [FEWO, « Les fondements de la réussite »], en ligne : <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1778246&Language=F&Mode=1&Parl=38&Ses=1>>; les Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes au sujet du cinquième rapport périodique du Canada, 2003, para. n° 354. Pour une analyse des expériences canadiennes et néerlandaises, voir Joan Eveline et Carol Bacchi, « What are We Mainstreaming When We Mainstream Gender ? » (2005) 7 International Feminist Journal of Politics 496. Voir aussi Joan Grace, « Sending Mixed Messages: Gender-Based Analysis and the 'Status of Women' » (1997) 40 Canadian Public Administration 582.
 8. Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la Condition féminine, « Les femmes et la protection des pensions », 39^e lég. 2^e sess. (17 avril 2008).
 9. FEWO, « Les fondements de la réussite », *supra* note 7; Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, « Vers une budgétisation sensible à la sexospécificité : relever le défi de l'égalité entre les sexes », 39^e lég. 2^e sess. (juin 2008) [FEWO, « Vers une budgétisation sensible à la sexospécificité »], en ligne : <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3551119&Language=F&Mode=1&Parl=39&Ses=2>>.
 10. Voici la définition qu'en donne Condition féminine Canada, *Analyse comparative entre les sexes : guide d'élaboration de politiques (une nouvelle édition, 1998)*, 1998 [CFC, *Guide d'élaboration de politiques*] : « L'analyse comparative entre les sexes est un processus qui évalue les répercussions différentes des politiques, mesures législatives et programmes existants ou proposés sur les femmes et les hommes. Elle permet de mettre en place une politique, tout en étant conscient des différences selon les sexes, de la nature des rapports entre les femmes et les hommes et de leurs réalités sociales, attentes et conditions économiques différentes. Il s'agit d'un outil qui permet de comprendre le processus social et de proposer des options éclairées et équitables. Elle compare de quelle façon et pourquoi l'incidence des politiques sur les femmes et les hommes diffère. L'analyse comparative entre les sexes remet en question l'hypothèse selon laquelle les politiques, programmes et mesures législatives ont une incidence identique sur toutes et tous, sans égard au sexe, une notion souvent qualifiée de « politique également applicable aux hommes et aux femmes » ».

les femmes des Nations Unies tenue à Beijing, le gouvernement fédéral canadien a adopté en 1995 une politique officielle portant sur l'intégration de l'ACS dans l'appareil gouvernemental¹¹. Le Canada est aussi tenu de respecter ses engagements internationaux—il a ratifié la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*¹² en 1981 et le *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*¹³ en 2002—ainsi que ses engagements constitutionnels d'égalité envers les femmes¹⁴.

L'équipe de la vérificatrice générale devait déterminer si les ministères choisis pour les fins de l'étude appliquaient l'ACS dans l'élaboration de leurs politiques et programmes. Sept ministères ont été retenus¹⁵ et 68 initiatives (politiques, programmes, décisions) adoptées en 2007 ou 2008 ont été passées au peigne fin en regard de l'ACS. L'équipe s'est aussi penchée sur le rôle des organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances) pour voir s'ils tenaient compte des analyses ainsi effectuées pour guider leurs choix de politiques et de programmes. Le rôle de Condition féminine Canada dans l'encadrement de l'ACS a aussi été scruté. Il s'agissait donc de déterminer si les ministères tiennent compte des répercussions différenciées sur les femmes et les hommes dans l'élaboration de leurs politiques et de leurs programmes, comme ils doivent le faire pour d'autres considérations (sociales, politiques, environnementales ou économiques). La vérification ne visait pas à examiner les données et les recherches concernant les répercussions sur les femmes et les hommes des programmes ou politiques, ou encore à remettre en question le bien-fondé des analyses. Des entrevues ont été menées auprès de représentant-e-s des ministères et des documents portant sur l'ACS dans les ministères ont été dépouillés.

En termes concrets, il s'agissait de déterminer si les ministères pouvaient compter sur des politiques, des procédures, des formations, des champions, des

11. Condition féminine Canada, *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, 1995.

12. *Supra* note 1.

13. *Ibid.*

14. Art. 15 et 28 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

15. Ministère des Finances, ministère de la Justice, Santé Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Transports Canada et Anciens combattants Canada. Sur le choix des ministères, Madame Sheila Fraser explique ainsi la méthode de sélection : « En grande partie, je pense, à la lumière des diverses initiatives prévues au budget. Nous nous sommes assurés de choisir le ministère qui avait des initiatives relatives à cet aspect. Je ne pense pas qu'il y ait eu de méthode très particulière. Nous voulions en examiner qui pourraient ne pas faire de distinction réelle entre les sexes, à première vue, pour voir ce qu'eux aussi faisaient. » Voir son témoignage devant le Comité permanent de la condition féminine, Canada, Chambre des communes, 40^e lég. 2^e sess. (2 juin 2009) 12h40, en ligne : <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3947958&Language=F&Mode=1&Parl=40&Ses=2>> .

outils et des méthodes d'évaluation sur l'ACS. Dans les propositions budgétaires, dans les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor, les ministères ont-ils inclus de l'information sur l'ACS ? Quant aux trois organismes centraux, ont-ils exercé leur fonction critique à l'égard de l'ACS, c'est-à-dire ont-ils vérifié si les ministères l'appliquent vraiment ?

Selon le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* (1995)¹⁶, tous les ministères et organismes fédéraux doivent mener des ACS. Pour ce faire, ils doivent se doter d'un cadre d'analyse. L'enquête de la vérificatrice générale démontre que la situation varie énormément d'un ministère à l'autre. Ainsi, Affaires indiennes et du Nord Canada reçoit la palme d'or. Ce ministère a même évalué l'efficacité de ses pratiques dans le domaine. Le bonnet d'âne va à Transports Canada et à Anciens Combattants Canada qui n'ont rien fait en matière d'ACS. Sur les 68 initiatives analysées dans tous les ministères choisis, des preuves d'ACS ont été retracées pour seulement quatre initiatives. Le ministère des Finances n'a pas voulu donner accès aux documents qui prouvent que l'ACS est menée parce qu'il s'agirait de documents confidentiels. La vérificatrice générale conclut donc que « la plupart des [ministères choisis] ne respectent pas l'engagement pris par le gouvernement fédéral en 1995 »¹⁷.

Les mémoires au Cabinet, les présentations au Conseil du Trésor et les documents d'information sur le budget destinés au ministre des Finances sont tout aussi silencieux au sujet de l'ACS. Le ministère des Finances a affirmé que l'ACS est effectuée pour la préparation du budget, mais que ces renseignements confidentiels ne pouvaient être dévoilés.

Devant ce qu'elle qualifie de résultats plutôt « décevants »¹⁸ dans certains ministères, la vérificatrice générale suggère des explications : aucune politique sur l'ACS pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental, manque de leadership des organismes centraux, peu d'influence de Condition féminine Canada et inefficacité des comités et groupes de travail interministériels pour la mise en œuvre de l'ACS¹⁹.

La vérificatrice générale y va de recommandations. Les organismes centraux, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé, doivent continuer à collaborer avec Condition féminine Canada. Cet organisme doit prendre le leadership en établissant des plans de mise en œuvre de l'ACS. Dans sa réponse, Condition féminine Canada souhaite demeurer un centre d'excellence en matière d'ACS. La vérificatrice générale recommande que les organismes centraux documentent la fonction d'examen critique en regard de l'ACS. Par exemple, ils doivent laisser des preuves écrites de leurs analyses des conséquences différenciées entre les sexes des programmes et des mesures qu'ils adoptent. Ces organismes ont

16. *Supra* note 11.

17. *Supra* note 6 au para. 1.38 à la p. 20.

18. *Ibid.* au para. 1.53 à la p. 24.

19. *Ibid.* aux para. 1.50-1.53 aux pp. 23-24.

rejeté cette recommandation car, selon eux, il revient aux ministères de procéder à l'ACS et il n'est pas toujours facile pour eux de documenter la fonction de remise en question, car la production des documents prendrait trop de temps.

Dans les ministères qui ont appliqué l'ACS, encore faut-il que cet outil ait été utilisé de façon efficace. Un seul ministère, Affaires indiennes et du Nord Canada, a évalué la mise en œuvre de ses pratiques et a conclu à l'absence de capacité et de mécanismes de responsabilisation pour assurer la mise en œuvre intégrale et soutenue de l'ACS. Il est facile de supposer que ce problème n'est pas particulier à ce ministère. La vérificatrice générale recommande que Condition féminine Canada procède à l'évaluation de la mise en œuvre de l'ACS dans l'ensemble du gouvernement fédéral et à l'évaluation de l'efficacité des pratiques dans le domaine.

2. L'analyse du rapport

L'ACS fait partie du paysage gouvernemental canadien depuis plus de trente ans. En 1976, le gouvernement fédéral s'était 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 fédérales à chacune des étapes du processus décisionnel et dans chaque domaine d'activité. Par la suite, le Canada a formulé une approche systématique dite d'« analyse comparative entre les sexes » dans son plan *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*²⁰, qu'il a présenté en 1995 à Beijing. En 2000, le gouvernement fédéral a adopté le *Programme d'action pour l'égalité entre les sexes* (2000-2005). Élément clé des deux plans, l'ACS demeure néanmoins une pratique de gestion volontaire.

Dans ce contexte, les conclusions et les recommandations de la vérificatrice générale ne nous surprennent pas. D'autres comités étaient arrivés aux mêmes conclusions en 2005 et en 2008²¹. En 2005, le Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes avait dressé le même constat et proposé le même type de recommandations²². La vérificatrice générale possède maintenant les preuves indubitables que l'ACS n'est pas menée avec grand sérieux au sein de l'appareil gouvernemental fédéral. Certains aspects du rapport de la vérificatrice générale méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, son rapport sur l'ACS n'est pas facile à trouver puisqu'il se cache dans son rapport annuel du printemps 2009. Il aurait été préférable qu'il apparaisse comme rapport individuel bien en vue sur le site Internet.

20. *Supra* note 11.

21. Voir FEWO, « Les fondements de la réussite », *supra* note 7, aux pp. 37-40; FEWO, « Vers une budgétisation sensible à la sexospécificité », *supra* note 9.

22. Condition féminine Canada, Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, Georgina Steinsky-Schwartz, Dorianne Rowan-Campbell et Louise Langevin, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, 2005.

Ensuite, l'application de l'ACS ne peut progresser sans le leadership clair des organismes centraux, qui doivent travailler de concert avec Condition féminine Canada. La vérificatrice générale le rappelle. Elle rejette une approche « par étapes », qui ciblerait des projets précis soumis à l'ACS. L'engagement de 1995 du gouvernement fédéral n'est pas partiel, mais total. Elle a certes raison : tous les ministères doivent appliquer l'ACS. Mais y a-t-il assez de ressources pour former autant de fonctionnaires ? Une approche par étapes pourrait être envisagée en commençant par des secteurs prioritaires. Dans sa politique gouvernementale de 2006 pour l'égalité entre les hommes et les femmes, *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait*, le gouvernement du Québec, qui est un chef de file dans ce domaine au Canada²³, propose d'intégrer graduellement l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) dans l'appareil gouvernemental²⁴. D'ailleurs, la vérificatrice générale mentionne l'expérience du Québec²⁵. Cependant, le gouvernement fédéral tente une approche « par étapes » depuis 1995... Peut-être est-il temps de prendre le taureau par les cornes.

Comme le lui demande la vérificatrice générale²⁶, Condition féminine Canada présente un plan d'action pour faciliter la mise en œuvre de l'ACS. Ce plan, qui n'est pas nouveau, nous semblait déjà en place²⁷. De toute évidence, il n'était pas respecté. Pourtant, lors des témoignages de juin 2009 devant le Comité permanent de la condition féminine, malgré le constat assez négatif dressé par la vérificatrice générale, Condition féminine Canada persiste à dire que les ministères font des efforts, que des progrès ont été accomplis et que tout se déroule assez bien. Des membres députés ont souligné la différence de position entre la vérificatrice générale et Condition féminine Canada. Comment l'expliquer ? Condition féminine Canada a depuis longtemps travaillé avec très peu de ressources. Le Comité

-
23. Voir Hélène Massé, Michelle Laberge et Ginette Massé, « L'analyse différenciée selon les sexes au gouvernement du Québec : vers une mobilisation interne et des alliances stratégiques pour l'égalité » (2002) 7 *Management international* 79; Secrétariat à la condition féminine, *L'expérimentation de l'analyse différenciée selon les sexes au gouvernement du Québec : ses enseignements et ses retombées*, 2005, en ligne : <http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ADS/ads_juillet05.pdf>; Ghislaine Lapierre, « L'analyse différenciée selon les sexes : un exemple d'application à l'évaluation de deux mesures d'aide à l'emploi » (2008) *Santé, Société et Solidarité* 161.
 24. Voir aussi Secrétariat à la condition féminine du Québec, *Implantation de l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) dans les pratiques gouvernementales et dans celles des instances locales et régionales*, en ligne : <http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ADS/ads_planaction2007-10.pdf>. Ce plan d'action contient dix mesures en vue de réaliser les engagements gouvernementaux en matière d'ADS.
 25. *Supra* note 6 à la p. 25 au para. 1.55.
 26. *Ibid.* à la p. 26 au para. 1.57.
 27. Voir Condition féminine Canada, *L'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes au Canada*, 2001, en ligne : <<http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection/SW21-97-2002F.pdf>>; CFC, *Guide d'élaboration de politiques*, *supra* note 10. Voir aussi la réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité permanent de la condition féminine, *L'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite*, qui propose un tel plan, en ligne : <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2335619&Language=F&Mode=1&Parl=39&Ses=1>>.

permanent de la condition féminine le soulignait en 2005²⁸. Compte tenu de sa position de faiblesse dans l'appareil gouvernemental, nous pouvons émettre l'hypothèse que l'organisme a décidé de ne pas faire de remontrances aux ministères récalcitrants pour ne pas se les aliéner. S'agirait-il d'une stratégie féministe des « petits pas »?

Cet organisme doit donc jouer un rôle déterminant en matière d'ACS. Pourtant, son budget diminue d'année en année²⁹, ainsi que son influence. La vérificatrice générale le note. Même si Condition féminine Canada souhaite demeurer un « centre d'excellence » en matière d'ACS, comme elle l'affirme³⁰, en a-t-elle les moyens ? Elle ne joue qu'un rôle de soutien. Il revient aux ministères de mener l'ACS et de nommer les champions. Pour occuper une position décisionnelle, Condition féminine Canada devrait être rattachée au Bureau du Conseil privé.

La vérificatrice générale demeure silencieuse sur le rôle des groupes de femmes dans l'élaboration de programmes et de politiques qui tiennent compte de leurs réalités. Ce n'était pas dans son mandat : elle regardait plutôt l'application de l'ACS et non la pertinence ou la bonne conception du plan d'action. Il s'agit pourtant là d'une des conditions essentielles au succès du programme³¹. Ainsi, comme le rapporte Citoyenneté et Immigration Canada dans son rapport annuel de 2008 en matière d'ACS, ce ministère consulte des groupes d'intervention dans le domaine pour connaître les effets sur les femmes de ses politiques³². Dans son rapport de 2005, le Comité permanent de la condition féminine l'avait recommandé³³ ; il a réitéré cette recommandation dans son rapport de 2009³⁴, tout comme l'avait fait le Groupe d'expertes³⁵. Dans le plan de mise en œuvre que Condition féminine Canada propose en réponse au rapport de la vérificatrice général³⁶, l'organisme ne mentionne pas le rôle des groupes de femmes dans l'ACS³⁷.

-
28. FEWO, « Les fondements de la réussite », *supra* note 7 aux pp. 56-57 (recommandations n° 2 et 3).
 29. À l'automne 2007, le gouvernement conservateur avait fermé 12 des 16 bureaux régionaux de Condition féminine Canada. Les conservateurs ont aussi modifié les modalités du Programme de promotion de la femme. Ainsi, le gouvernement ne financera plus les organismes qui défendent les droits des femmes et qui font du lobbying à cet effet auprès du gouvernement et des entreprises. En mars 2007, le gouvernement conservateur a réinvesti cinq millions de dollars à Condition féminine Canada dans le Programme de promotion de la femme.
 30. Voir la réponse de Condition féminine du Canada dans Rapport de la vérificatrice générale, *supra* note 6 à la p. 27 au para. 1.57.
 31. Voir Pauline L. Rankin et Krista D. Wilcox, « De-gendering Engagement? Gender Mainstreaming, Women's Movements and the Canadian Federal State » (2004) 29 *Atlantis* 52.
 32. Voir « Analyse comparative entre les sexes des répercussions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés », dans Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2008*, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/FRANCAIS/ressources/publications/rapport-annuel2008/index.asp>.
 33. FEWO, « Les fondements de la réussite », *supra* note 7.
 34. FEWO, « Vers une budgétisation sensible à la sexospécificité », *supra* note 9.
 35. *Supra* note 22.
 36. *Supra* note 6 aux pp. 26-28 au para. 1.57.
 37. Condition féminine Canada le faisait dans un document datant de 2002 intitulé *Guide de référence sur l'analyse comparative entre les sexes (ACS)*.

Le manque de leadership du gouvernement fédéral en matière d'ACS se manifeste aussi dans la réponse des représentants du ministère des Finances. La vérificatrice générale n'a pas obtenu accès à l'information au sujet de la prise en compte du genre dans la préparation du budget parce qu'il s'agirait de renseignements confidentiels. Il ne lui était donc pas possible de savoir si l'ACS était réellement prise en compte dans l'élaboration du budget. Les représentants du ministère des Finances ont indiqué qu'ils le faisaient de vive voix. La vérificatrice générale ne les croit pas et dénonce le fait qu'elle n'a pas pu avoir accès à des documents au ministère des Finances et au Secrétariat du Conseil du trésor, ce qui est plutôt rare selon son témoignage de juin 2009 devant les membres du Comité permanent de la condition féminine³⁸. Elle considère cette façon de faire inacceptable et que les ministères et les organismes centraux doivent pouvoir démontrer qu'ils préparent et conservent des documents pertinents à l'appui du processus décisionnel. L'enquête ne porte que sur la période 2006-2008, car il était encore plus difficile pour elle d'obtenir les informations antérieures³⁹. Selon un député du Nouveau parti démocratique, il est très rare que la vérificatrice générale utilise un langage aussi sévère⁴⁰. Les organismes centraux ont refusé de suivre cette recommandation « qui s'avérerait difficile à instaurer et qui détournerait les ressources de leur but premier »⁴¹. En octobre 2009, la nouvelle secrétaire du Conseil du Trésor, Madame Michelle d'Auray, a maintenu sa position devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes et a considéré qu'ultimement, le gouvernement devrait plutôt analyser les politiques et les programmes pour voir s'ils créent des opportunités⁴². Selon les organismes centraux, l'ACS relève plutôt des ministères qui présentent de nouvelles politiques et nouveaux programmes. Il ne faut donc pas se surprendre que les politiques budgétaires tiennent peu compte des réalités des femmes⁴³.

La vérificatrice générale recommande de mener une évaluation à l'échelle du gouvernement en matière d'ACS. Des outils existent déjà pour s'assurer que le genre soit pris en compte dans l'élaboration des politiques et des programmes. Comme le faisait remarquer en 2005 le Groupe d'expertes, une des tâches principales du président du Conseil du Trésor est l'exécution d'un programme de gestion visant à rendre le secteur public plus dynamique, moderne, efficient et transparent. Il veille à ce que les ressources soient mieux assorties aux priorités. Ainsi, selon le cadre de responsabilisation de gestion, un des 21 éléments de preuve inclut une composante sur l'ACS

38. *Supra* note 15 11h15.

39. *Ibid.* 12h05.

40. Voir Cynthia Münster, « Treasury Board won't commit to documenting GBA », *The Hills Times* (26 octobre 2009) 34.

41. *Supra* note 6 à la p. 33 au para. 1.69.

42. Voir *supra* note 40.

43. Voir L'alliance féministe pour l'action internationale, « Federal Budget 2009: As the Rich get Richer, Women are still left in the Cold », en ligne : <<http://www.fafia-afai.org/en/resources/federal-budget-2009as-rich-get-richer-women-are-still-left-cold>>.

qui fait partie de l'analyse des résultats des ministères dans ce domaine. Il existe aussi un autre outil, la structure de gestion, des ressources et des résultats, qui permet d'examiner les architectures des activités de programmes de chacun des ministères ainsi que leurs résultats. Malgré ces outils de saine gestion, il n'est pas possible de savoir si les différents ministères et organismes appliquent réellement et efficacement l'ACS. Par exemple, depuis 2004, le ministère de la Justice ne possède plus de service de l'ACS, puisque tous les employés sont chargés d'en tenir compte⁴⁴. Cependant, ce ministère n'a pu fournir aucune preuve que les analyses sont effectuées. Il n'y a aucune personne-ressource, aucun cours sur l'ACS, aucun champion et aucun mécanisme de reddition de compte. Évidemment dans un monde idéal, tous les décideurs et analystes tiendraient compte du genre dans l'élaboration des politiques. Mais nous ne sommes pas encore rendus dans ce monde idéal. Il s'agit d'un net recul pour ce ministère qui était à l'avant-garde en matière d'ACS. Comme le rappelle la vérificatrice générale, ce ministère a été :

l'un des premiers organismes du gouvernement fédéral à se doter de pratiques d'examen des répercussions sur les hommes et les femmes. Ses travaux pour favoriser l'égalité entre les sexes ont commencé en 1990, avant la prise de l'engagement visant l'ensemble de l'administration fédérale, en 1995. En 1996, le Ministère a lancé une initiative en faveur de l'égalité des sexes et nommé son premier conseiller supérieur dans le domaine. En 1997, il a adopté une politique sur l'égalité des sexes, laquelle exigeait que toutes les activités du Ministère comportent une analyse comparative entre les sexes⁴⁵.

Se pose donc la question de l'obligation d'appliquer l'ACS. La vérificatrice générale note qu'aucune politique concernant l'ensemble de l'administration fédérale n'exige que des ACS soient effectuées⁴⁶. Ainsi, Transports Canada ne fait aucune ACS. Évidemment l'asphalte n'a aucun sexe. Mais ce ministère n'adopte-t-il jamais des politiques qui touchent les personnes humaines ? Une rapide visite du site Internet du ministère prouve le contraire. De quelle façon les besoins des femmes en matière de transport en commun sont-ils pris en compte par le programme écomobilité de Transports Canada, qui fait partie de la stratégie écotransport pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique ? Quel est le tracé des routes ? Comment cela affecte-t-il la mobilité et la sécurité des femmes, surtout pour les moins nanties ? Quant à Anciens combattants Canada, une partie de leur clientèle n'est-elle pas constituée de veuves

44. Le Comité permanent de la Condition féminine explique les raisons de ce démantèlement. Voir FEWO, « Les fondements de la réussite », *supra* note 7 aux pp. 31-32.

45. *Supra* note 6 à la p. 13 au para. 1.27.

46. *Ibid.* à la p. 23 au para. 1.50.

d'anciens combattants et d'anciennes combattantes ? De quelle façon leurs besoins sont-ils différents de ceux des hommes ? Comment les politiques et les programmes répondent-ils à ces besoins différenciés ?

Les attentes en matière d'ACS envers les ministères ne sont pas claires. Depuis 1999, Citoyenneté et Immigration Canada est le premier et seul ministère à se voir imposer, dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁴⁷, l'obligation de recourir à l'ACS et à faire rapport annuellement au Parlement⁴⁸. Le rapport de 2008 est très instructif sur les efforts de ce ministère pour tenir compte des réalités des femmes :

Le ministère a mis en place la nouvelle catégorie de l'expérience canadienne [en 2008]. Les répercussions sur les sexes ont été prises en considération durant l'élaboration des critères de sélection liés à cette nouvelle catégorie. Des inquiétudes ont notamment été soulevées dans le cadre des consultations auprès des intervenants, par rapport aux répercussions différentielles entre les hommes et les femmes que risquait d'engendrer la proposition visant l'exigence de détenir une expérience de travail. Par conséquent, [Citoyenneté et Immigration Canada] a retiré l'obligation de détenir une expérience de travail continue et à plein temps⁴⁹.

Dans son rapport de 2005 sur l'ACS, le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes a recommandé l'adoption d'une loi imposant l'ACS à tous les ministères et organismes étatiques⁵⁰. Dans son rapport sur la budgétisation sexo-spécifique, déposé en juin 2008, il réitère sa recommandation⁵¹. Le Groupe d'expertes avait aussi fait cette recommandation⁵². Le Canada figure au rang des pays qui proposent une version « allégée » de l'ACS avec des résultats « allégés »⁵³. D'autres pays ont récemment adopté une telle loi⁵⁴, mais il est encore trop tôt pour en mesurer les retombées. Dans d'autres domaines, des lois imposent déjà au gouvernement des obligations de procéder à des analyses d'impact dans le cadre d'élaboration de politiques publiques et de faire rapport.

47. L.C. 2001, c. 27.

48. Art. 94(2)(f).

49. *Supra* note 32.

50. FEWO, « Les fondements de la réussite », *supra* note 7 aux pp. 55-56.

51. FEWO, « Vers une budgétisation sensible à la sexospécificité », *supra* note 9 à la p. 139.

52. Voir généralement Louise Langevin, « Réflexions sur la nécessité d'une loi imposant l'analyse comparative entre les sexes au Canada » (2009) 42 *Revue canadienne de science politique* 139.

53. Voir généralement Eveline et Bacchi, *supra* note 7.

54. Le Royaume-Uni a adopté l'*Equality Act 2006* (R.-U.), 2006, c. 3 (en partie en vigueur en avril 2007), en ligne : <http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2006/ukpga_20060003_en_1>. Voir aussi le site Internet de Equality and Human Rights Commission, en ligne : <<http://www.equalityhumanrights.com/>>. La Norvège a également adopté une loi à cet effet : *Gender Equality Act* (entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005), en ligne : <<http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/The-Act-relating-to-Gender-Equality-the-.html?id=454568>>.

Des mécanismes de responsabilisation et des sanctions sont aussi prévus⁵⁵. Ainsi, des objectifs annuels sont fixés, le ministre doit faire un rapport annuel à la Chambre des communes, des révisions périodiques de la loi sont prévues, et des organismes de surveillance sont mis sur pied. Personnellement, nous ne croyons pas que l'ACS pourra livrer son potentiel transformateur si aucune loi ne l'impose⁵⁶.

Conclusion

Presque 15 ans après la Conférence de Beijing, malgré les efforts déployés par Condition féminine Canada, beaucoup reste à faire en matière d'ACS. Cette situation donne raison aux détracteurs et détractrices de l'ACS qui considèrent que cette technique offre peu d'effets transformateurs. Mais l'État demeure un joueur majeur dans l'atteinte de l'égalité réelle pour les femmes. Même si les ministères effectuent l'ACS de façon efficace et font des recommandations au Cabinet dans ce sens, les ministres peuvent toujours les ignorer. Mais les mécanismes de reddition de compte rendront publiques leurs inactions. Les programmes spécifiques pour les femmes doivent donc être maintenus plus que jamais. Évidemment, les politiques publiques ne peuvent tout changer. D'autres outils sont nécessaires, notamment une meilleure éducation et un meilleur financement des groupes de femmes.

Les recommandations de la vérificatrice générale seront-elles vraiment appliquées ? Que faire des organismes centraux récalcitrants qui refusent de dévoiler des documents supposément confidentiels ? Leur mauvais bulletin en matière d'ACS ne les a pas impressionnés. Leur attitude actuelle ne fait-elle que refléter la position du gouvernement en place en regard des questions relatives à la condition féminine ? Une politique fédérale en matière de condition féminine se fait toujours attendre. La volonté politique constitue un des éléments majeurs pour la réussite de l'ACS. Le suivi que le Comité permanent de la condition féminine doit exiger de la vérificatrice générale nous le dira. Comme l'affirmait Monsieur Neil Bouwer, secrétaire adjoint du Cabinet, Politique du développement social, Bureau du Conseil privé, lors de son témoignage en juin 2009, au sujet du rapport de la vérificatrice générale, devant le Comité permanent de la condition féminine : « Toutefois, dans le cas présent, je dirais que ce dont nous avons réellement besoin, c'est d'une solide culture en matière d'élaboration des politiques qui tiendrait compte des questions fondées sur le sexe et de l'analyse comparative entre les sexes »⁵⁷. Pour l'heure, depuis 1995, le gouvernement fédéral n'a pas réussi à faire des progrès significatifs en matière d'ACS.

55. Voir par ex. *Loi sur le multiculturalisme canadien*, L.R.C. 1985 (4^e suppl.), c. 24; *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, c. 44; *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37; *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985 (4^e suppl.), c. 31.

56. Voir *supra* note 52.

57. Voir *supra* note 15 12h05.