



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**VERS UNE BUDGÉTISATION SENSIBLE À LA
SEXOSPÉCIFICITÉ : RELEVER LE DÉFI DE
L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

La présidente

Yasmin Ratansi, députée

JUIN 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**VERS UNE BUDGÉTISATION SENSIBLE À LA
SEXOSPÉCIFICITÉ : RELEVER LE DÉFI DE
L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

La présidente

Yasmin Ratansi, députée

JUIN 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

PRÉSIDENTE

Yasmin Ratansi

VICE-PRÉSIDENTES

Patricia Davidson

Irene Mathysen

MEMBRES

Sylvie Boucher

Johanne Deschamps

Inky Mark

L'hon. Anita Neville

Bruce Stanton

Nicole Demers

Nina Grewal

L'hon. Maria Minna

Glen Pearson

GREFFIÈRES DU COMITÉ

Danielle Bélisle

Erica Pereira

Bibliothèque du Parlement

Service d'information et de recherche parlementaires

Clara Morgan

Karine Richer

Shahrzad Mobasher Fard

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les budgets sexospécifiques et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| REMERCIEMENTS..... | 1 |
| CHAPITRE I. INTRODUCTION..... | 3 |
| A. Décision et processus du Comité | 3 |
| B. Cadre de l'étude | 4 |
| CHAPITRE II. CADRE DE LA BUDGETÉTISATION SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ | 7 |
| A. Aperçu de la condition féminine au Canada | 7 |
| B. Obligations internationales du Canada..... | 14 |
| C. Outils pour atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes | 16 |
| 1. Qu'est-ce que l'analyse comparative entre les sexes? | 17 |
| 2. Qu'est-ce qu'un budget sensible à la sexospécificité? | 18 |
| D. Pourquoi concevoir des budgets sensibles à la sexospécificité? | 21 |
| E. Évaluation de la qualité de l'analyse comparative entre les sexes d'un budget | 23 |
| F. Le budget fédéral..... | 23 |
| CHAPITRE III. LA BUDGÉTISATION SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ ET L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE | 27 |
| A. Condition féminine Canada | 28 |
| 1. Priorités actuelles de Condition féminine Canada | 28 |
| 2. Le projet sur les indicateurs de l'égalité entre les sexes..... | 30 |
| B. Bureau du Conseil privé | 32 |
| 1. Mémoire au Cabinet et examen critique | 33 |
| 2. Formation en ACS et champion..... | 34 |
| C. Secrétariat du Conseil du Trésor..... | 35 |

| | |
|--|----|
| 1. Présentation au Conseil du Trésor et examen critique | 35 |
| 2. Formation en ACS et champion..... | 37 |
| D. Finances Canada | 37 |
| 1. Analyse du budget..... | 37 |
| 2. Formation en ACS et champion..... | 38 |
| 3. ACS appliquée aux modifications de la politique fiscale | 39 |
| E. Statistique Canada | 40 |
| 1. Contribution de Statistique Canada au processus d'ACS..... | 40 |
| 2. Sources de statistiques fondées sur le sexe..... | 41 |
| CHAPITRE IV. ENJEUX RELATIFS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA BUDGÉTISATION SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE | 43 |
| A. Interactions entre les ministères | 43 |
| B. Participation de la société civile..... | 46 |
| C. Suffisance des ressources financières | 48 |
| D. Capacité d'ACS | 51 |
| E. Disponibilité des données..... | 54 |
| F. Transparence et documents confidentiels du Cabinet | 59 |
| G. Prise de décisions et reddition de comptes..... | 61 |
| CHAPITRE V. D'UN BUDGET TRADITIONNEL À UN BUDGET SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ | 67 |
| A. Politique macroéconomique et budgets sensibles à la sexospécificité..... | 67 |
| B. L'aspect relatif aux dépenses | 71 |
| C. L'aspect fiscal..... | 74 |
| 1. Le régime fiscal | 74 |
| (a) L'impôt sur le revenu des particuliers..... | 76 |

| | |
|---|-----|
| (b) L'impôt sur le revenu des sociétés | 78 |
| 2. Dépenses fiscales | 81 |
| CHAPITRE VI. VERS UN BUDGET SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ | 85 |
| A. Leçons tirées de l'expérience d'autres pays | 85 |
| B. Principales étapes de l'établissement d'un budget sensible à la sexospécificité | 90 |
| 1. Intégrer le contexte de la vie des femmes | 91 |
| 2. Élaborer un plan d'action bien pensé comportant des indicateurs clés pour mesurer les progrès accomplis | 91 |
| 3. Poser les bonnes questions..... | 93 |
| 4. Intégrer la sexospécificité au cycle budgétaire | 94 |
| 5. Utiliser les outils d'analyse adéquats | 96 |
| 6. Assurer la durabilité..... | 96 |
| 7. Faire participer la société civile au processus budgétaire..... | 97 |
| C. La voie à suivre | 97 |
| CHAPITRE VII. QUESTIONS CLÉS POUR L'INTÉGRATION DE LA BUDGÉTISATION SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ : LEADERSHIP ET SURVEILLANCE | 101 |
| A. Résultats attendus de la budgétisation sensible à la sexospécificité | 102 |
| B. Rôle des comités parlementaires | 104 |
| C. Rapport au Parlement | 106 |
| D. Vérification de l'intégration de l'ACS | 108 |
| E. Commissaire à l'égalité entre les sexes | 110 |
| 1. Premier modèle : Commissaire à l'environnement et au développement durable | 111 |
| 2. Deuxième modèle : Commissaire aux langues officielles | 112 |
| 3. Modèle à privilégier pour le commissaire à l'égalité entre les sexes | 113 |
| F. Cadre législatif | 116 |

| | |
|---|-----|
| 1. La législation dans le contexte canadien | 117 |
| 2. Justification de la création d'un cadre législatif..... | 119 |
| 3. Contenu des mesures législatives à venir | 120 |
| G. Volonté politique et leadership | 123 |
| CHAPITRE VIII. CONCLUSION : RELEVER LE DÉFI..... | 127 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | 131 |
| ANNEXE A : ACS DE CERTAINES MODIFICATIONS DE LA POLITIQUE FISCALE POUR LES BUDGETS DE 2006 ET DE 2007..... | 141 |
| ANNEXE B : ACS DU COMPTE D'ÉPARGNE LIBRE D'IMPÔT INTRODUIT DANS LE BUDGET 2008..... | 147 |
| ANNEXE C : LISTE DES TÉMOINS | 153 |
| ANNEXE D : LISTE DES MÉMOIRES | 159 |
| DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT | 161 |

REMERCIEMENTS

Le Comité permanent de la condition féminine tient à remercier publiquement pour leur aide particulière trois témoins qui ont consacré beaucoup de temps et d'énergie afin de l'appuyer dans le cadre de son étude sur les budgets sensibles à la sexospécificité :

M^{me} Kathleen Lahey

M^{me} Nancy Peckford

M^{me} Armine Yalnizyan

CHAPITRE I. INTRODUCTION

L'analyse des contributions respectives des hommes et des femmes à l'économie étant peu développée, les institutions, telles que les marchés financiers et les institutions financières, les marchés du travail, les écoles et facultés d'économie, les services économiques et sociaux, les régimes fiscaux et de sécurité sociale, ainsi que les familles et les ménages, méconnaissent trop souvent les contributions et les préoccupations des femmes. Il s'ensuit que beaucoup de politiques et programmes contribuent peut-être encore à perpétuer les inégalités entre les hommes et les femmes. En revanche, là où des progrès ont été réalisés dans l'intégration de la problématique hommes-femmes, les programmes et les politiques ont généralement gagné en efficacité.

Déclaration et Programme d'action de Beijing, 15 septembre 1995¹

A. Décision et processus du Comité

Soucieux d'assurer l'égalité entre les sexes au Canada et déterminé à améliorer la sécurité économique des femmes, le Comité permanent de la condition féminine a adopté le 19 novembre 2007 une motion portant sur l'étude des budgets sexospécifiques². Pour ses travaux préliminaires, le Comité a tenu quatre séances d'information avec des spécialistes nationaux et internationaux afin de déterminer la portée de son étude.

En se fondant sur l'information recueillie au cours de ces séances, le Comité a divisé son programme de travail en deux phases. Au cours de la première phase, il a consacré plusieurs séances à l'examen de l'analyse comparative entre les sexes (ACS) au gouvernement fédéral, ainsi que des possibilités et contraintes liées à l'inclusion de variables sexospécifiques dans le processus budgétaire. Cette phase a notamment comporté une analyse comparative entre les sexes des récents budgets fédéraux et une évaluation de l'approche adoptée par Finances Canada pour intégrer l'analyse

1 Nations Unies, *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, Quatrième Conférence mondiale des femmes, Beijing, Chine, septembre 1995, section F (157).

2 Dans le rapport, l'expression « budget sensible à la sexospécificité » sera généralement utilisée plutôt que « budget sexospécifique » parce qu'elle reflète l'approche du Comité relative à l'intégration de la différence entre les sexes au processus budgétaire et aux politiques de dépenses et d'imposition du gouvernement fédéral.

comparative entre les sexes à ses travaux. La deuxième phase de l'étude du Comité a été axée sur les structures, les processus et les outils qui permettent de progresser vers des budgets sensibles à la sexospécificité. Le Comité a entendu des témoignages sur les expériences d'autres pays en matière de mise en œuvre de budgets sexospécifiques, de mandats et de cadres législatifs, de structures de responsabilité et de production de rapports et de collecte de données.

Le Comité a tenu 19 séances en présence de témoins sur le sujet des budgets sexospécifiques de novembre 2007 à mai 2008, et il rend compte aujourd'hui de ses constatations.

B. Cadre de l'étude

Depuis sa création, le Comité se préoccupe de l'amélioration de la condition des Canadiennes. Il s'est penché sur les inégalités qu'elles subissent dans leur vie de tous les jours et il a exhorté le gouvernement fédéral à prendre des mesures correctives à cet égard. Dans son rapport de 2005, intitulé *L'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite*, le Comité a reconnu qu'il était nécessaire de privilégier une approche double pour rectifier la situation. Cette approche recommandait d'« élaborer des politiques, des programmes et des lois s'adressant spécifiquement aux femmes et s'assurer que les lois, les programmes et les politiques qui ne sont pas spécifiquement destinés aux femmes ne maintiennent pas ou n'exacerbent pas les inégalités par mégarde³ ». Dans le cadre de son étude sur l'analyse comparative entre les sexes au gouvernement fédéral, le Comité a examiné les mécanismes de responsabilité des ministères et des organismes centraux.

De plus, le Comité a examiné attentivement les raisons pour lesquelles autant de Canadiennes continuent de vivre dans l'insécurité économique. Dans les conclusions de son rapport de 2007, intitulé *Améliorons la sécurité des femmes : il est temps d'agir*, le

3 Comité permanent de la condition féminine, *L'analyse comparative entre les sexes : Les fondements de la réussite*, avril 2005, p. 1.

Comité a indiqué que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans l'augmentation du revenu des femmes et l'élaboration de solutions au problème du travail non rémunéré des femmes.

Dans la présente étude sur les budgets sensibles à la sexospécificité, le Comité maintient son engagement envers l'égalité entre les sexes et la sécurité économique des femmes. Le Comité reconnaît que les décisions du gouvernement fédéral en matière de dépenses et d'impôt ont des conséquences différentes pour les hommes et pour les femmes. Le Comité croit que le gouvernement fédérale a toujours été et demeure l'élément moteur de l'égalité entre les sexes et que celle-ci deviendra réalité si le gouvernement fédéral s'engage à établir des objectifs qui se rattachent aux politiques en matière de dépenses publiques et d'impôt. Pour y parvenir, le gouvernement fédéral devra continuer à emprunter l'approche double décrite ci-dessus. En outre, le gouvernement fédéral doit prendre conscience du fait que de nombreuses femmes continuent d'être confrontées à l'insécurité économique au quotidien à cause de leurs niveaux de revenu et de la quantité de travail non rémunéré qu'elles accomplissent.

CHAPITRE II. CADRE DE LA BUDGETÉTISATION SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ

Les femmes représentent la moitié de l'électorat et presque la moitié des contribuables canadiens, par rapport à seulement 30 % il y a une génération. Selon les dernières statistiques, nous avons versé 42 milliards de dollars, seulement sous forme d'impôts sur le revenu, et ce montant continue à grimper. Nous sommes un groupe très important et nous méritons que chaque budget préparé par chaque gouvernement au Canada nous réserve une place de respect et d'égalité⁴.

Le présent chapitre contient de l'information de base permettant de situer la budgétisation sensible à la sexospécificité dans le cadre des engagements nationaux et internationaux du Canada à l'égard de l'égalité entre les sexes. Il commence par un aperçu des données statistiques portées à la connaissance du Comité quant à la condition actuelle des femmes au Canada. Il explique ensuite de quelle façon l'analyse comparative entre les sexes et les budgets sensibles à la sexospécificité contribuent à l'atteinte de l'objectif de l'égalité entre les hommes et les femmes. Le Comité reconnaît que toute discussion relative à l'établissement de budgets sensibles à la sexospécificité doit tenir compte des obligations internationales du Canada.

A. Aperçu de la condition féminine au Canada

Même si la condition des femmes s'est grandement améliorée au Canada au cours des cinquante dernières années, des témoins ont signalé au Comité qu'ils s'inquiètent du terrain qu'a perdu le Canada sur le plan de l'écart entre les femmes et les hommes.

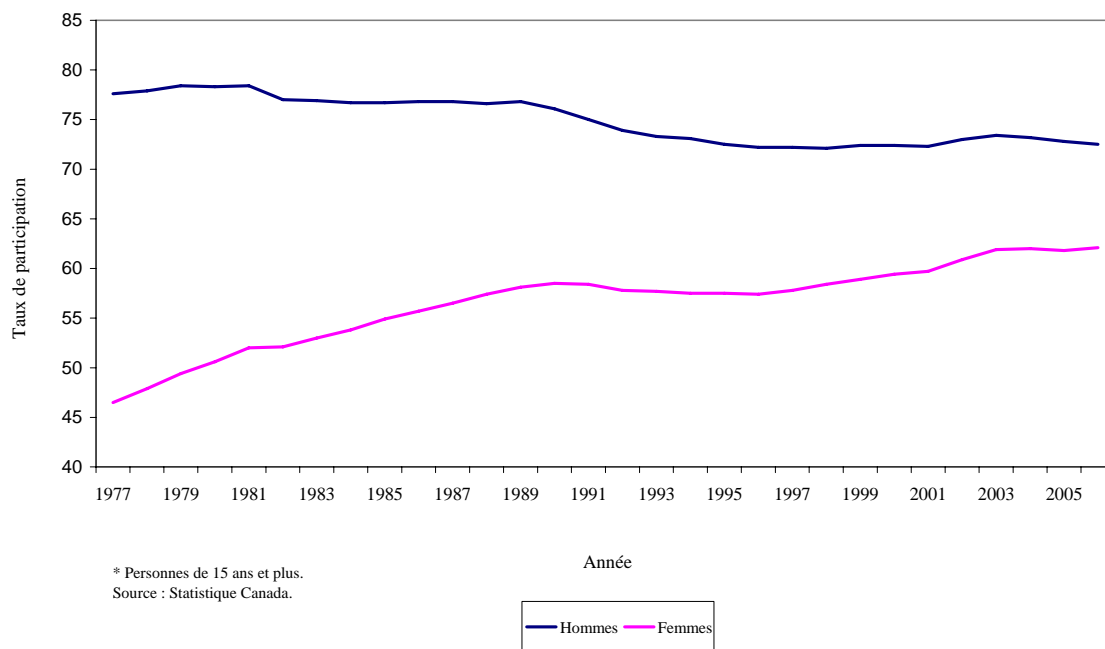
Depuis la fin des années 1990, le Canada a perdu son premier rang remarqué dans l'indice du développement humain et l'indicateur sexospécifique de développement humain, dans les rapports de l'ONU sur le développement humain. Il perd du terrain d'année en année, surtout en ce qui concerne les femmes. Il s'est retrouvé récemment au septième rang dans le monde, alors qu'il était au premier il y a à peine quelques années.

4 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0915).

Un nouvel ensemble d'indicateurs qui mettent davantage l'accent sur le fonctionnement économique des indicateurs plaçait le Canada au 14^e rang en 2006 et au 18^e en 2007 pour ce qui est de l'écart entre hommes et femmes. Les femmes régressent donc au Canada en termes monétaires⁵.

Le Comité reconnaît que les femmes sont plus nombreuses sur le marché du travail et plus scolarisées qu'autrefois. Par exemple, le taux de participation⁶ de la population canadienne à la vie active a considérablement évolué sur le plan de la représentation hommes-femmes au cours des trois dernières décennies. La figure 1 montre une représentation graphique de cette évolution. Le taux de participation des femmes à la population active du Canada est passé de 46,5 % en 1977 à 62,1 % en 2006. Celui des hommes a toutefois diminué légèrement, tombant de 77,6 % à 72,5 % pour la même période.

Figure 1 : Taux de participation à la vie active au Canada, selon le sexe, de 1977 à 2006

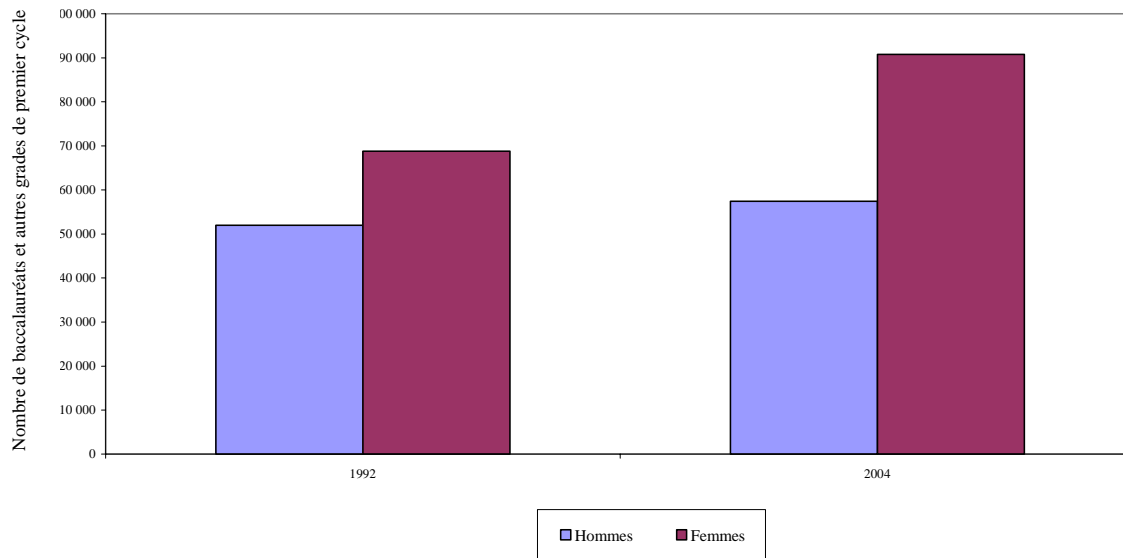


5 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 28 novembre 2007 (1540).

6 Le taux de participation à la vie active d'un groupe particulier (selon l'âge, le sexe, la situation de famille, la région géographique, etc.) est le nombre total de membres du groupe faisant partie de la population active, exprimé sous forme de pourcentage des personnes de 15 ans et plus.

En outre, le niveau de scolarité des femmes par rapport à celui des hommes s'est beaucoup amélioré au cours des dernières décennies. La figure 2 présente une comparaison graphique du nombre de baccalauréats ou autres grades de premier cycle obtenus par les hommes et les femmes en 1992 et en 2004.

Figure 2 : Nombre de baccalauréats et autres grades de premier cycle, selon le sexe, 1992 et 2004



** Comprend le baccalauréat, le premier grade professionnel et le grade appliqué.
Source : Statistique Canada.

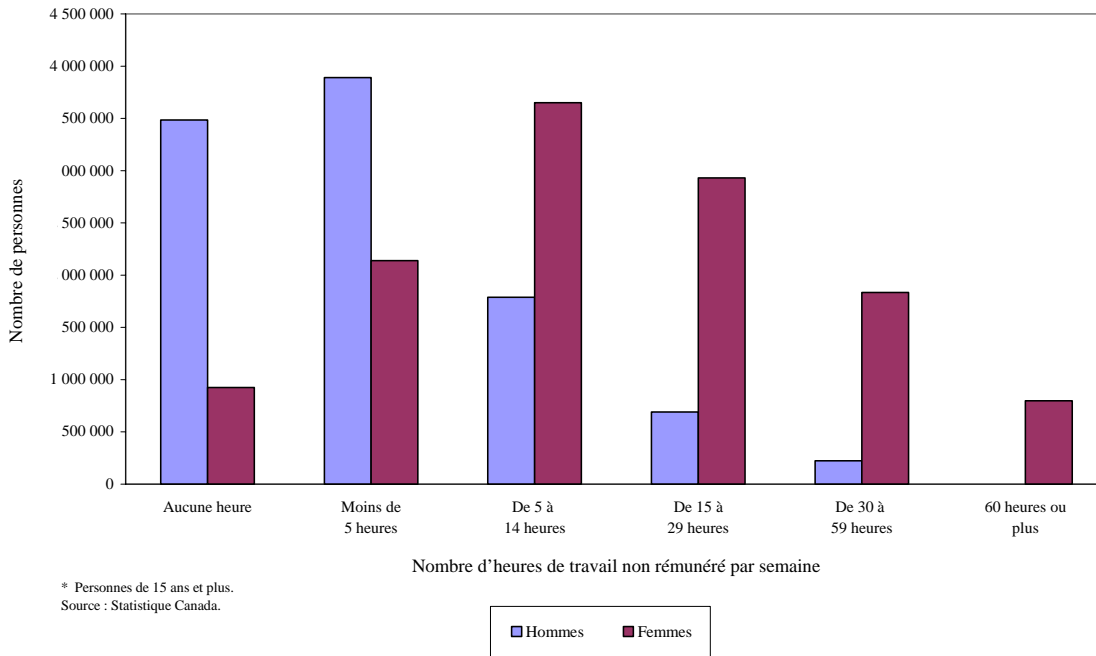
Néanmoins, le Comité est préoccupé par les inégalités qui persistent entre les femmes et les hommes dans la société canadienne. Des témoins ont fourni au Comité des statistiques et des indicateurs nationaux qui témoignent des inégalités entre les sexes au Canada. Par exemple, Kathleen Lahey de l'Université Queen's a déclaré que les données indiquent que les femmes continuent d'accomplir la plus grande partie du travail non rémunéré.

Les femmes travaillent plus que les hommes dans cette économie, mais ce sont elles qui ont la part du lion du travail non rémunéré [alors que les hommes ont la part du lion du travail rémunéré]. L'un des objectifs de l'égalité entre les genres vise à éliminer ces écarts. Il ne s'agit pas seulement de donner aux femmes un salaire égal à celui des hommes. Il faut aussi veiller à ce que les femmes aient un meilleur équilibre entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré et que

ce soit la même chose pour les hommes afin que la population dans son ensemble s'enrichisse, devienne plus productive, etc.⁷

Comme le montre la figure 3, les femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes à effectuer cinq heures ou plus de travail ménager non rémunéré par semaine.

Figure 3 : Nombre de personnes*, selon le nombre d'heures de travaux ménagers non rémunérés et le sexe, 2001



Le Comité a appris aussi que la disparité salariale entre les sexes continue d'exister au Canada et qu'elle est d'environ 30 %.

Pour ce qui est de l'écart salarial, il n'a pas beaucoup changé depuis les sept, huit ou neuf dernières années. Il est stable à environ 30 % et ne semble pas évoluer⁸.

Les représentants de Statistique Canada ont signalé au Comité que même les jeunes femmes sont touchées par la disparité salariale.

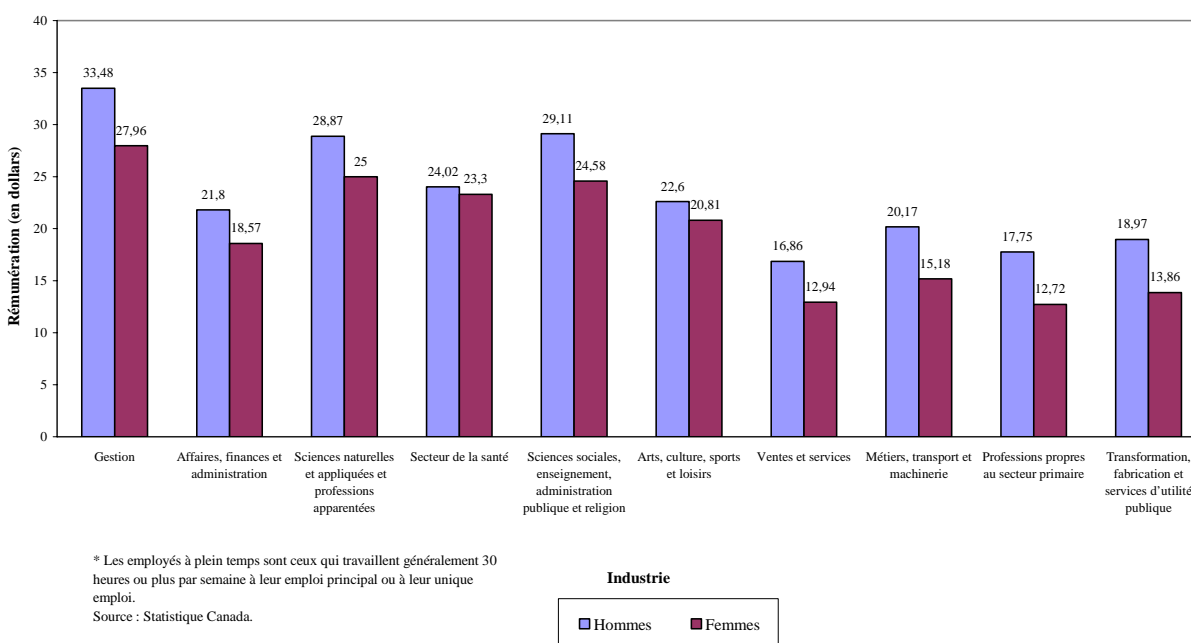
7 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (1020).

8 Heather Dryburgh, chef de l'Enquête sociale générale, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada, *FEWO Témoignages*, 17 avril 2008 (1020).

Selon les analyses récentes qui examinent l'écart salarial pour les jeunes femmes — en pensant que les baby-boomers ont peut-être encore un effet négatif — même chez les jeunes femmes très instruites, cet écart est encore de 20 %. Il s'explique probablement par une ségrégation occupationnelle : les femmes occupent des emplois pour lesquels le salaire n'augmente pas alors que les hommes occupent des emplois où ces salaires augmentent⁹.

Comme l'indique la figure 4, la disparité salariale entre les hommes et les femmes occupant un emploi à plein temps est considérable, bien qu'elle soit plus ou moins marquée selon le genre de travail effectué. Cette figure porte sur la rémunération des employés à plein temps, selon le genre de travail accompli en 2006.

Figure 4 : Rémunération des employés à plein temps*, selon le genre de travail et le sexe, 2006



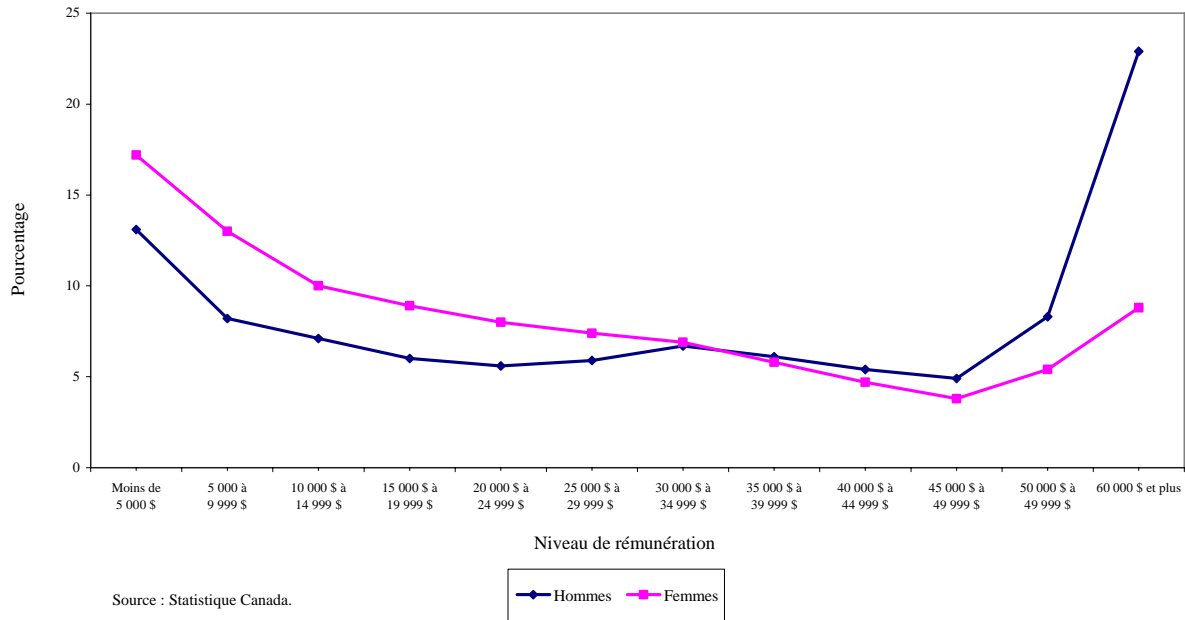
La distribution de la rémunération¹⁰ selon le sexe est une représentation graphique de la proportion d'hommes et de femmes à chaque niveau de rémunération. Comme le montre la figure 5, la proportion de femmes dont la rémunération se situe sous le niveau de 30 000 \$ à 34 999 \$ est plus élevée que celle des hommes; ce niveau est également le point d'intersection de la distribution de la rémunération des hommes et des femmes. Pour

9 *Ibid.*

10 Rémunération provenant à la fois d'un emploi rémunéré (traitements et salaires) et du travail autonome.

tous les niveaux de rémunération supérieurs à celui du point d'intersection, la proportion d'hommes est plus élevée que celle des femmes.

Figure 5 : Distribution de la rémunération, selon le sexe, en dollars constants de 2005



Le Comité a entendu dire à maintes reprises que les revenus des femmes se situent dans les fourchettes d'imposition les plus basses. Comme le montre le tableau 1, 68 % des femmes, comparativement à 49 % des hommes, ont un revenu imposable de moins de 40 000 \$.

Tableau 1 : Revenus imposables des hommes et des femmes, 2005¹¹

| Revenus | Hommes | Femmes | Total | % Hommes | % Femmes | % Total |
|-----------------------------------|-----------|-----------|------------|----------|----------|---------|
| Moins de 10 000 \$ | 217 160 | 263 410 | 480 570 | 2,50 % | 3,50 % | 3,00 % |
| Moins de 15 000 \$ | 694 340 | 978 010 | 1 672 350 | 8,00 % | 13,10 % | 10,30 % |
| Moins de 20 000 \$ | 1 381 430 | 1 991 110 | 3 372 540 | 15,90 % | 26,60 % | 20,90 % |
| Moins de 30 000 \$ | 2 860 670 | 3 704 450 | 6 565 120 | 32,90 % | 49,50 % | 40,60 % |
| Moins de 40 000 \$ | 4 294 250 | 5 075 170 | 9 369 420 | 49,40 % | 67,80 % | 57,90 % |
| Plus de 100 000 \$ | 655 590 | 190 960 | 846 550 | 7,50 % | 2,60 % | 5,20 % |
| Total des déclarations imposables | 8 686 860 | 7 485 810 | 16 172 670 | 100 % | 100 % | 100 % |

Enfin, le Comité constate que les femmes continuent d'être extrêmement sous-représentées dans les postes de pouvoir au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le tableau qui suit porte sur la représentation des femmes parlementaires à la Chambre des communes et au Sénat au 1^{er} mai 2008.

Tableau 2 : Représentation des femmes parlementaires au Canada, mai 2008

| Chambre | Nombre total de parlementaires | Nombre total de femmes parlementaires | Pourcentage de femmes parlementaires |
|----------------------|--------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Chambre des communes | 305 | 67 | 22 % |
| Sénat | 91 | 36 | 40 % |

Au moment de la rédaction du présent rapport, le Cabinet fédéral comptait sept femmes ministres, soit environ 22 % du nombre total de ministres du Cabinet.

11 Armine Yalnizyan, *Budget 2008: What's In It for Women?*, Centre canadien de politiques alternatives, mars 2008, p. 14.

B. Obligations internationales du Canada

Plusieurs témoins ont mentionné au Comité qu'en examinant l'approche du Canada visant l'égalité des sexes et l'élaboration de budgets sensibles à la sexospécificité, il faut déterminer si celui-ci respecte ses obligations internationales découlant de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDAW) des Nations Unies ainsi que de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing.

Adoptée en 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies, la CEDAW est souvent décrite comme la déclaration internationale des droits de la femme. Lorsque le Canada l'a ratifiée en 1981, il s'est engagé à établir un plan d'action national pour mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes. Mis sur pied en 1982, le Comité d'experts des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a produit un rapport sur la conformité du Canada à la CEDAW dans lequel il a formulé plusieurs recommandations. Nancy Peckford, directrice de programmes de l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI), a engagé le Comité à prendre ces recommandations en considération dans le cadre de l'établissement de budgets sensibles à la sexospécificité :

[...] l'une des autres raisons pour laquelle il convient d'adopter la budgétisation sexospécifique est d'aider les pays à concilier leurs engagements internationaux et les réalités intérieures. Pour le Canada, l'une des meilleures façons d'y arriver consisterait à examiner les recommandations qui ont été faites par le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination contre les femmes en 2003. Il y a toute une série de recommandations qui tiennent compte des réalités féminines, qui englobent, entre autres, les logements abordables, la pauvreté, l'emploi, les services de garde d'enfants et la discrimination contre les femmes autochtones¹².

Les obligations internationales du Canada découlent également de son adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing. En 1995, la Quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes s'est tenue à Beijing, en Chine, où les États membres des Nations Unies, dont le Canada, ont adopté la Déclaration et le Programme

12 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0945).

d'action de Beijing. Depuis, les États membres ont participé aux évaluations et examens quinquennaux du respect des engagements pris à l'égard de l'égalité des sexes. Le Canada a participé aux examens de Beijing +5 et de Beijing +10 en 2000 et 2005 respectivement¹³. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing ont défini des objectifs stratégiques et des mesures à prendre dans 12 domaines prioritaires, soit la pauvreté, l'éducation et la formation, la santé, la violence à l'égard des femmes, les conflits armés, l'économie, la prise de décisions, les mécanismes institutionnels de promotion de la femme, les droits fondamentaux des femmes, les médias, l'environnement, et les petites filles¹⁴.

En adoptant la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, des gouvernements du monde entier se sont engagés à intégrer dans l'ensemble de leurs activités, politiques, plans et décisions une perspective qui tienne compte des différences entre les hommes et les femmes. Ils sont également tenus d'évaluer les incidences sur les hommes et les femmes de leurs projets de loi et de leurs initiatives politiques avant de les mettre en application.

Au Canada, le gouvernement fédéral a mis en place deux plans quinquennaux sur l'égalité entre les sexes : 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 est un élément clé de ces deux plans. Dans son plan d'action de 1995 pour la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, intitulé *À l'aube du XXI^e siècle : plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*¹⁵, le gouvernement du Canada a adopté une politique exigeant que les ministères et les organismes fédéraux effectuent des analyses comparatives entre les sexes (ACS) de leurs politiques et de leurs lois. Bien que chaque ministère doive effectuer ses propres ACS, il revient à Condition féminine Canada,

13 Condition féminine Canada, « Beijing +10 : Fiches de renseignements », http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/b10_factsheets/factsheet_3_f.html.

14 Nations Unies, *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, Quatrième Conférence mondiale des femmes, Beijing, Chine, septembre 1995.

15 Condition féminine Canada, *À l'aube du XXI^e siècle : plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, août 1995, http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/066261951X/index_f.html.

en tant qu'organisme responsable de l'égalité entre les sexes, d'offrir de l'aide et de la formation aux ministères à cet égard¹⁶. Tout récemment, il a été annoncé dans le Budget fédéral de 2008 que le gouvernement fédéral élaborera un « plan d'action visant à faire progresser l'égalité des femmes au Canada¹⁷ ».

C. Outils pour atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes

Plusieurs témoins ont déclaré au Comité que les budgets sensibles à la sexospécificité et l'analyse comparative entre les sexes sont des outils qui favorisent l'égalité entre les femmes et les hommes et l'amélioration du processus d'établissement des politiques gouvernementales. Ellen Russell, professeure de l'École d'administration et de politique publique de l'Université Carleton, a précisé ce qui suit :

Vous pourrez élaborer des politiques beaucoup mieux conçues pour atteindre les objectifs souhaités parce que vous aurez tenu compte des différences entre les sexes dans le contexte où ces politiques doivent s'appliquer. Voici une comparaison. Vous pouvez engager un architecte pour faire les plans d'une maison, et il peut faire un très bon travail du point de vue technique, mais à moins qu'il n'aille voir sur le terrain — y a-t-il une pente, un problème d'écoulement de l'eau, de l'érosion? —, il ne dessinera pas les plans en connaissant bien les obstacles qui existent sur le terrain¹⁸.

Des témoins ont présenté au Comité leurs définitions de ces outils et l'importance que ceux-ci ont pour eux. Plusieurs témoins ont insisté sur le fait que ces outils donnent peu de résultats s'ils ne sont pas intégrés à une vision globale et à un ensemble d'objectifs. L'un des témoins a fait remarquer qu'un budget sexospécifique, en tant qu'outil, ne sert à rien en soi, s'il n'est pas développé dans le cadre d'un plan d'action¹⁹. Georgina Steinsky-Schwartz, ancienne présidente du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité des sexes, a fait remarquer que les budgets sensibles à la

16 Comité permanent de la condition féminine, *L'analyse comparative entre les sexes : Les fondements de la réussite*, avril 2005, p. 2.

17 Gouvernement du Canada, *Le plan budgétaire de 2008 – Un leadership responsable*, février 2008, p. 124.

18 Ellen Russell, professeure, École d'administration et de politique publique, Université Carleton, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1715).

19 Armine Yalnizyan, directrice de la recherche, Community Social Planning Council of Toronto, *FEWO Témoignages*, 5 décembre 2007 (1540).

sexospécificité et l'analyse comparative entre les sexes sont des outils mais « pas le résultat final²⁰ ».

1. Qu'est-ce que l'analyse comparative entre les sexes?

L'analyse comparative entre les sexes (ACS) est un outil permettant de déterminer les répercussions différentes que les politiques peuvent avoir sur les hommes et sur les femmes. Une bonne ACS exige un certain niveau de compétences techniques. Comme l'a mentionné un des témoins,

[l']analyse comparative entre les sexes n'est pas une idée saugrenue sortie de nulle part. Ce genre d'analyse n'est pas extraordinairement complexe, mais elle doit se fonder sur certaines compétences techniques²¹.

Deux définitions de l'ACS ont été présentées au Comité. Tout d'abord, Condition féminine Canada a fourni au Comité la définition utilisée par le gouvernement fédéral.

L'ACS est un outil analytique, un aspect important d'une analyse socioéconomique complète des politiques gouvernementales. L'ACS tient compte des écarts sociaux et économiques entre les sexes à toutes les étapes de l'élaboration de politiques afin de s'assurer que les répercussions distinctes et éventuelles peuvent être découvertes. De plus, elle voit à ce que les politiques actuelles et proposées produisent les résultats escomptés et soient équitables pour les deux sexes.

Les relations entre les sexes sont l'élément central de l'ACS. L'ACS vise autant les initiatives qui sont axées sur les femmes que les politiques et les programmes visant l'intégration de l'égalité entre les sexes. L'ACS comprend de nombreuses étapes, certaines d'entre elles peuvent être exécutées immédiatement, alors que d'autres requièrent plus de temps pour être mises au point ou complétées²².

20 Georgina Steinsky-Schwartz, présidente et chef de la direction, Imagine Canada, et ancienne présidente du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0900).

21 Dorianne Rowan-Campbell, conseillère en matière de développement et d'égalité entre les sexes et ancienne membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0905).

22 Condition féminine Canada, définition de l'analyse comparative entre les sexes (ACS).

Puis, Mme Peckford a présenté au Comité la définition plus générale énoncée dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* de 1995.

L'analyse comparative entre les sexes repose sur l'hypothèse selon laquelle certains arrangements sociaux, économiques, culturels et politiques sont indissociables des politiques gouvernementales. Telle complexité exige un ensemble de réponses stratégiques et celles-ci ne peuvent manifestement négliger la nécessité d'évaluer les répercussions différentes que les politiques peuvent avoir sur les femmes et les hommes.

Une démarche fondée sur les différences entre les sexes assure que, dans l'élaboration, l'analyse et l'application des politiques, on tienne compte de la différence entre les sexes, soit de la nature des relations entre les hommes et les femmes, ainsi que des réalités sociales, de leurs attentes et des circonstances financières différentes des femmes et des hommes²³.

Le Comité a également entendu un témoignage sur le cadre de l'ACS adapté à la culture que l'Assemblée des Premières Nations a élaboré. Comme l'a expliqué Kathleen McHugh, présidente intérimaire du Conseil des femmes de l'Assemblée des Premières Nations,

[n]ous sommes convaincus que notre ACS produira de meilleurs résultats que d'autres approches pour les femmes des Premières Nations parce qu'[elle] est étayée par une compréhension historique de notre culture. On demande aux décideurs de prendre en compte le rôle central que jouaient les femmes dans les cultures amérindiennes avant l'arrivée des Européens, ainsi que les changements survenus, et leurs motifs, après les contacts avec les Européens. On leur demande de proposer des options fondées sur ce contexte. En somme, notre document explique comment les femmes des Premières Nations se perçoivent à l'heure actuelle et comment elles entrevoient leur l'avenir²⁴.

2. Qu'est-ce qu'un budget sensible à la sexospécificité?

John Bartle, directeur de l'École d'administration publique de l'Université du Nebraska, a expliqué au Comité qu'un budget sensible à la sexospécificité est « un budget

23 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0940); Condition féminine Canada, *À l'aube du XXI^e siècle : plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, août 1995.

24 Kathleen McHugh, présidente intérimaire, Conseil des femmes de l'Assemblée des Premières nations, *FEWO Témoignages*, 10 avril 2008 (1005).

gouvernemental qui intègre explicitement les différences entre les sexes à une partie ou à la totalité de la prise de décisions sur [l'affectation des ressources] et sur la production de revenus²⁵ ». Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le Centre de recherches pour le développement international mentionne que la budgétisation sensible à la sexospécificité exige que « les responsables gouvernementaux adoptent une nouvelle conception des finances » afin de « [dépasser] le cadre des ménages et d'examiner comment les budgets répondent aux besoins de leurs membres masculins et féminins²⁶ ».

Mme Russell a déclaré qu'un budget sensible à la sexospécificité est un « excellent moyen de s'assurer que toutes les politiques sont bien conçues, rentables et responsables²⁷ ». Selon Armine Yalnizyan, économiste principale du Centre canadien de politiques alternatives, ce genre de budget « permet de lever le voile sur l'action gouvernementale et qui en bénéficie ».

Quand on parle d'un budget sexospécifique, on ne parle pas uniquement du nombre de fois où l'on mentionne les femmes ou de mesures qui influent exclusivement sur les femmes. Une analyse comparative entre les sexes, effectuée à l'égard d'un budget, permet de lever le voile sur l'action gouvernementale et qui en bénéficie. Elle révèle le coût élevé des programmes politiques qui donnent la priorité aux réductions d'impôts depuis plus d'une décennie²⁸.

Selon Mme Lahey, compte tenu des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne et de l'engagement du gouvernement découlant du *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* de 1995, le budget sexospécifique peut être considéré comme un mécanisme d'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans le tissu

25 John R. Bartle, directeur et professeur, École d'administration publique, Université du Nebraska à Omaha, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1535).

26 Centre de recherches pour le développement international, « L'établissement de budgets plus favorables à l'égalité entre les sexes », mémoire présenté au Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes, 25 avril 2008.

27 Ellen Russell, professeure, École d'administration et de politique publique, Université Carleton, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1545).

28 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0915).

du fonctionnement gouvernemental²⁹. Mme Lahey a expliqué que ces outils sont étroitement liés étant donné que l'ACS ne peut être menée sans qu'ait été conçu un budget sensible à la sexospécificité :

Je dirais donc que l'analyse sexospécifique ne peut [être menée] tant qu'on n'a pas aussi conçu un budget sexospécifique. L'analyse est appliquée à tous les postes des dépenses et des impôts de façon à en établir les impacts matériels et comportementaux sur les femmes et les hommes. Mais tant qu'un budget sexospécifique n'est pas sur la table, aux côtés des autres documents budgétaires, le processus n'est pas achevé³⁰.

David Good, professeur de l'École d'administration publique de l'Université de Victoria, croit qu'il est « erroné » de qualifier un budget de sexospécifique. Il a signalé au Comité que la différence entre les sexes est un facteur dont il faut tenir compte parmi plusieurs autres facteurs dans le processus budgétaire.

Dire qu'un budget est différencié selon les sexes est un facteur parmi tant d'autres qui entrent en ligne de compte dans un budget; toutefois, à mon avis, il est exagéré de dire que tous les budgets doivent nécessairement être différenciés selon les sexes. Il y a de nombreux autres facteurs qui seront pris en considération dans le budget³¹.

Il a mentionné qu'il préférerait voir « un budget éclairé en fonction des différences hommes-femmes, c'est-à-dire un budget qui est alimenté par l'analyse, les priorités, le dialogue, la réflexion et le débat, pour que les répercussions sur les sexes soient prises en considération, analysées, soupesées et reflétées dans le budget³² ».

Mme Budlender, spécialiste du domaine de la budgétisation sexospécifique, a déclaré au Comité que l'expression qu'elle privilégie est « budgétisation sensible à la

29 Kathleen Lahey, « Le budget sexospécifique : Analyse comparative entre les sexes des revenus et des dépenses », mémoire présenté au Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes, 28 novembre 2007, p. 6 et 7.

30 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 28 novembre (1610).

31 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (0915).

32 *Ibid.* (0915).

sexospécificité³³ ». Cette expression reflète l'approche du Comité relative à l'intégration de la différence entre les sexes au processus budgétaire et aux politiques de dépenses et d'imposition du gouvernement fédéral.

D. Pourquoi concevoir des budgets sensibles à la sexospécificité?

Selon le Forum économique mondial³⁴, l'inégalité entre les sexes est inefficace et coûteuse pour les femmes, les hommes, les filles et les garçons. Ces coûts se manifestent par un niveau inférieur de productivité, de compétitivité et de bien-être³⁵. Diane Elson, professeure à l'Université Exeter et spécialiste de l'élaboration de budgets sensibles à la sexospécificité, soutient que, « si les femmes elles-mêmes exercent un plus grand contrôle sur les ressources, l'ensemble de la société en profitera, mais, si l'inégalité entre les sexes persiste, il y aura des pertes constantes pour toute la société³⁶ ». Un budget national sensible aux différences entre les sexes tient compte des inégalités sous-jacentes entre les hommes et les femmes et les corrige au moyen de la répartition des ressources publiques³⁷. Il considère aussi les femmes non pas comme les membres « d'un groupe vulnérable à qui les gouvernements accordent de l'aide, mais plutôt comme des personnes qui ont des droits et dont les gouvernements sont tenus d'assurer la protection et de favoriser l'autonomie³⁸ ».

33 Debbie Budlender, chercheuse spécialisée, Agence communautaire pour enquête sociale, Afrique du Sud, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1645).

34 Le Forum économique mondial est une organisation internationale, indépendante et non partisane qui permet aux dirigeants d'établir des partenariats afin de définir des stratégies mondiales, régionales et industrielles. Pour en savoir plus, consulter le site <http://www.weforum.org/en/index.htm> (en anglais seulement).

35 Le Forum économique mondial a intégré l'égalité entre les sexes comme mesure de la compétitivité économique et il a conçu un indice de l'inégalité entre les sexes.

36 Diane Elson, « Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform », dans Debbie Budlender et autres, *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, Londres, 2002, p. 25.

37 Helena Hofbauer Balmori, *Gender and Budgets*, BRIDGE, Université de Sussex, février 2003, p. 5.

38 Noleen Heyzer, « Preface », dans Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance With CEDAW*, UNIFEM 2006, p. 1. [Traduction]

Clare Beckton, coordonnatrice pour Condition féminine Canada, a déclaré au Comité que l'avantage de la budgétisation sensible à la sexospécificité est « la réduction des inégalités socioéconomiques entre les sexes ». Ce genre de budgétisation peut « également améliorer l'efficacité, l'efficience, la responsabilisation et la transparence des budgets du gouvernement³⁹ ».

Mme Peckford a signalé au Comité que les initiatives de budgétisation sensible à la sexospécificité sont devenues un phénomène mondial et sont mises en œuvre à la fois dans des pays développés et dans des pays en développement. Les budgets sensibles à la sexospécificité constituent un outil pour corriger les inégalités entre les sexes.

Ce que nous trouvons très utile, en réfléchissant à cette question, c'est que ce phénomène ne se manifeste pas uniquement dans les pays du sud du monde; il est présent dans les pays du monde entier. Ce n'est pas uniquement pour améliorer la qualité ou l'efficacité de l'aide au développement que l'on adopte la budgétisation sexospécifique; c'est quelque chose qu'on fait lorsqu'on a à cœur la responsabilisation, la transparence, un gouvernement réceptif et sensible, et la bonne gouvernance⁴⁰.

Mme Peckford a également souligné la nécessité de reconnaître « l'impératif de l'égalité des femmes » dans l'analyse comparative entre les sexes d'un budget :

Je m'inquiète de ce que la méthode employée pour effectuer une analyse comparative entre les sexes ne tienne pas compte en premier lieu de l'impératif de l'égalité des femmes. S'il est nécessaire d'assujettir le budget fédéral à une analyse comparative entre les sexes, c'est uniquement parce que nous craignons que la situation des femmes par rapport à l'économie, à la société et à leur famille soit différente et que, par conséquent, les mesures budgétaires — tant du côté des recettes que du côté des dépenses — aient une incidence différente sur elles. C'est un élément qu'il faut absolument garder à l'esprit dans le contexte de l'analyse comparative entre les sexes⁴¹.

39 Clare Beckton, coordonnatrice, CFC, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1545).

40 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0940).

41 *Ibid.* (0945).

E. Évaluation de la qualité de l'analyse comparative entre les sexes d'un budget

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, Mme Lahey a décrit sommairement le cadre d'évaluation de la qualité d'une analyse comparative entre les sexes d'un budget. Le tableau suivant résume les différents types d'ACS applicables à cette évaluation :

Tableau 3 : Types d'analyse comparative entre les sexes⁴²

| Types | Descriptions |
|------------------------------------|--|
| Analyse non sexospécifique | <ul style="list-style-type: none">- ne mentionne pas les différences entre les besoins ou les ressources des femmes et des hommes, ni n'en tient compte- a tendance à incorporer les [préjugés] qui existent relativement au sexe- a tendance à exclure totalement les femmes de l'analyse |
| Analyse non discriminatoire | <ul style="list-style-type: none">- [présume] que les hommes et les femmes ont les mêmes besoins/ressources- s'en tient aux affectations actuelles de ressources/responsabilités- ne propose pas de modifier la condition des femmes outre l'élimination d'inégalités formelles (p. ex., les règles « pour hommes seulement ») |
| Analyse propre à chaque sexe | <ul style="list-style-type: none">- reconnaît que les femmes et les hommes ont au moins certaines ressources et besoins différents en fonction de leur sexe- s'en tient aux affectations et responsabilités actuelles fondées sur les sexes; n'essaie pas de les changer- cible effectivement certaines politiques pour répondre aux besoins propres au sexe |
| Analyse visant l'égalité des sexes | <ul style="list-style-type: none">- propose de modifier les relations actuelles entre les sexes pour favoriser une plus grande égalité entre les hommes et les femmes- met en lumière les besoins stratégiques propres aux sexes- utilise des indicateurs économiques pour évaluer les effets sexospécifiques- peut inclure des politiques stratégiques sexospécifiques |

F. Le budget fédéral

Le budget est devenu un élément essentiel à la gouvernance et en est venu à refléter les priorités du gouvernement. M. Good a rappelé au Comité que « le budget est

42 Kathleen Lahey, « Critique de l'analyse comparative entre les sexes des mesures fiscales dans les budgets de 2006 et de 2007 du ministère des Finances », mémoire présenté au Comité permanent de la condition féminine, 1^{er} avril 2008.

un processus fondamentalement analytique ainsi qu'un processus largement politique⁴³ ». Selon lui, le budget peut se diviser en cinq éléments distincts :

1. Les principaux paiements de transfert aux particuliers;
2. Les principaux paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux;
3. Les dépenses de fonctionnement et autres;
4. Les frais de la dette publique;
5. Les dépenses fiscales⁴⁴.

Robert Wright, sous-ministre des Finances, a mentionné au Comité que « le budget est un processus — c'est une véritable machine qui se met en branle entre septembre et la fin de février pour produire un certain résultat⁴⁵ ». Comme il sera indiqué dans les chapitres suivants, les organismes centraux contribuent de façon importante au processus budgétaire.

Le Comité a aussi été informé du rôle que joue le ministre des Finances dans le processus budgétaire :

Le ministre, par exemple, rencontre tous ses collègues du Cabinet au sujet du processus budgétaire; il rencontre aussi ses collègues du caucus; il rencontre les chefs de l'opposition; il écoute les comités comme celui-ci et comme le comité des finances, qui procède à des consultations générales; et il rencontre de nombreux Canadiens⁴⁶.

Le sous-ministre des Finances a expliqué au Comité que le rôle du ministère consiste à faire en sorte que le ministre des Finances et le gouvernement prennent des

43 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (0905).

44 David Good, *The Politics of Public Money*, University of Toronto Press, Toronto, 2008, p. 46.

45 Robert Wright, sous-ministre, Finances, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0855).

46 *Ibid.* (0845).

décisions éclairées⁴⁷. Finances Canada a commencé à effectuer l'analyse comparative entre les sexes des modifications apportées aux politiques fiscales en 2006. Le Comité a reçu les rapports de l'ACS de 2006, 2007 et 2008 de Finances Canada et il a entendu des témoins qui ont analysé l'approche du ministère en ce qui a trait à l'ACS. Les chapitres V et VI examinent plus en détail les préoccupations du Comité concernant l'approche adoptée par Finances Canada en ce qui a trait à l'ACS.

De plus, des témoins ont expliqué au Comité qu'au moment d'examiner les budgets, il faut considérer à la fois les dépenses et le traitement fiscal. Comme M. Good l'a fait remarquer,

[I]es deux ont des répercussions et des ramifications considérables en ce qui concerne les sexes. Ils ont des impacts différentiels, selon les indicateurs utilisés, tant sur le plan des dépenses que sur celui des impôts — par impacts différentiels, on entend les conséquences des diverses politiques pour les hommes et les femmes⁴⁸.

Les dépenses publiques peuvent prendre la forme de dépenses directes ou de dépenses fiscales telles que les réductions des taux d'imposition, les déductions, les avantages fiscaux, les suppléments et les crédits d'impôt. Un budget sensible à la sexospécificité tient compte des incidences de ces types de dépenses sur les femmes et les hommes et sur des groupes de femmes et d'hommes. Dans leur publication sur les budgets sensibles à la sexospécificité, M. Bartle et Mme Rubin ont expliqué ce qui suit :

47 *Ibid.*

48 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (0905).

Les budgets de gouvernement présentent généralement des agrégats financiers et ne mentionnent pas de façon précise les hommes ou les femmes. Ils semblent donc être établis sans distinction de sexe. Toutefois, un budget n'est pas sans distinction de sexe si les décisions en matière de revenus et de dépenses ont des incidences différentes sur les hommes et sur les femmes; un budget est indifférent à la sexospécificité s'il ne tient pas compte de ces différences⁴⁹.

49 Marilyn M. Rubin et John R. Bartle, « Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective », *Public Administration Review*, vol. 65, n° 3, 2005, p. 259-272, p. 260. [Traduction]

CHAPITRE III. LA BUDGÉTISATION SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ ET L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Le Comité permanent de la condition féminine a présenté dans le rapport intitulé *L'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite*, diverses recommandations soulignant le rôle des organismes centraux dans l'élaboration de l'analyse comparative entre les sexes au sein du gouvernement fédéral. Dans sa réponse au rapport du Comité présentée en septembre 2006, le gouvernement a fourni des précisions sur les initiatives d'analyse comparative entre les sexes lancées par Condition féminine Canada et les organismes centraux. Dans le cadre de son étude, le Comité a appris que les organismes centraux jouent un rôle important dans le processus budgétaire. Il a donc décidé d'étudier le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et Finances Canada. Le Comité a aussi entendu des représentants de Condition féminine Canada, organisation responsable des questions relatives à l'égalité entre les sexes, et de Statistique Canada, qui joue un rôle essentiel dans la prestation des données nécessaires à tous les ministères afin qu'ils effectuent des analyses comparatives entre les sexes fondées sur des faits.

La démarche du Comité découle du constat que le processus d'élaboration d'un budget suppose qu'un ministère responsable élabore des propositions de politiques sous la surveillance des organismes centraux, lesquelles sont utilisées lors de l'élaboration du budget sous la direction de Finances Canada. Comme l'a fait observer Mme Beckton lors de sa comparution devant le Comité :

[L'établissement de budgets favorisant l'égalité entre les sexes] nécessite la participation non seulement pendant l'étape de mise en œuvre du budget, mais également pendant tout le cycle budgétaire et celui de l'élaboration de politiques⁵⁰.

50 Clare Beckton, coordonnatrice, CFC, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1545).

Le présent chapitre donne des renseignements généraux sur la nature de l'ACS au sein de ces organismes et ministères, ainsi que sur les processus et les initiatives qui contribuent à une budgétisation sensible à la sexospécificité. Le chapitre IV traite des principaux enjeux relatifs à la mise en œuvre de l'ACS et de budgets sensibles à la sexospécificité, et renferme des recommandations destinées à répondre à ces enjeux.

A. Condition féminine Canada

Condition féminine Canada (CFC) est l'organisme fédéral qui encourage la pleine participation des femmes à la vie économique, sociale et démocratique du Canada. Son travail vise à faire progresser l'égalité pour les femmes et à éliminer les obstacles à la participation des femmes à la société, en mettant un accent particulier sur l'accroissement de leur sécurité économique et l'élimination de la violence à leur endroit. Afin de faire progresser l'égalité pour les femmes, CFC collabore avec des ministères et organismes fédéraux pour s'assurer que les perspectives de l'égalité entre les sexes sont prises en compte lors de l'élaboration des politiques et des programmes, en menant les analyses comparatives entre les sexes et les recherches à l'appui⁵¹.

1. Priorités actuelles de Condition féminine Canada

Dans le cadre du *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* adopté en 1995, Condition féminine Canada joue un rôle de renforcement des capacités en ACS. Aujourd'hui, CFC continue de jouer un rôle important dans l'application de l'ACS au sein du gouvernement fédéral, et les activités touchant l'ACS sont concentrées dans la nouvelle Direction générale de la politique stratégique. La Direction générale mène deux grandes activités touchant l'ACS : « la facilitation de l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes aux initiatives actuelles et nouvelles en matière de politiques, et le développement des connaissances et la mise au point d'outils sur les questions liées à

51 Condition féminine Canada, « Accueil » : http://www.cfc-CFC.gc.ca/index_f.html.

l'égalité entre les sexes et les pratiques d'ACS⁵² ». Quelque 849 000 \$ sont consacrés chaque année aux activités de soutien de l'ACS, soit le renforcement des capacités, la formation, la recherche et les relations internationales et fédérales-provinciales-territoriales⁵³.

Le Comité a appris que CFC a mis au point les outils de formation en ACS, mais que l'organisme n'offre pas la formation directement aux ministères. Plutôt, CFC a mené un programme de « formation du formateur » qui a donné lieu à la création d'une banque de formateurs agréés par CFC, auxquels les ministères peuvent s'adresser pour obtenir la formation voulue⁵⁴. L'organisme a maintenant l'intention d'assurer le suivi, c'est-à-dire d'« agir en tant qu'agence centrale sur les pratiques », afin de déterminer si les fonctionnaires appliquent la formation qu'ils ont reçue. Ce projet nécessitera des évaluations de suivi afin de déterminer l'incidence de la formation en ACS dans les ministères⁵⁵.

En ce qui concerne l'avenir, des témoins ont informé le Comité que les activités d'ACS, qui dans le passé ont visé le renforcement des capacités et la création d'outils, seront dorénavant axées sur « la pratique durable, la responsabilisation et l'évaluation⁵⁶ ».

Pour ce qui est de la pratique durable, CFC intervient directement auprès des ministères responsables afin d'offrir un soutien en ACS pour faire en sorte que les questions relatives à l'égalité entre les sexes soient prises en considération dans les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor⁵⁷. Cette fonction

52 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 14 février 2008 (0905).

53 Condition féminine Canada, Document répondant aux questions du Comité permanent de la condition féminine dans le cadre du suivi de la comparution du 26 février de CFC sur l'ACS, avril 2008.

54 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 14 février 2008 (0920).

55 *Ibid.* (1040).

56 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 26 février 2008 (1030).

57 Condition féminine Canada, Mise à jour au Comité permanent de la condition féminine, 14 février 2008, p. 5.

particulière a pris de l'importance en raison d'un changement apporté récemment au *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor*. Le Guide exige dorénavant que les ministères voulant faire approuver ou autoriser une initiative, démontrent dans leur présentation qu'ils ont effectué une analyse comparative entre les sexes⁵⁸.

Pour ce qui est de la responsabilisation et de la surveillance, CFC entreprend présentement une étude comparative quant à la façon dont l'ACS est réalisée au Canada par rapport aux pays de l'Union européenne afin de voir « comment nous pouvons mieux surveiller la pratique⁵⁹ ». Les représentants de CFC ont aussi parlé de l'importance d'élaborer une architecture des activités du programme adéquate, prévoyant notamment la reddition de comptes des ministères au moyen des Rapports sur les plans et les priorités et des Rapports ministériels sur le rendement, afin de prendre en considération les répercussions selon le sexe⁶⁰.

En ce qui concerne le troisième élément, l'évaluation, les porte-parole de CFC ont souligné la nécessité d'évaluer les pratiques et de voir lesquelles ont « donné des résultats et changé la vie des femmes⁶¹ ». L'évaluation est réalisée par le biais du projet sur les indicateurs de l'égalité entre les sexes, qui fait partie d'une tendance mondiale en matière d'ACS mettant l'accent sur l'évaluation des progrès réalisés.

2. Le projet sur les indicateurs de l'égalité entre les sexes

Le Comité a appris que le projet sur les indicateurs de l'égalité entre les sexes réalisé par Condition féminine Canada vise à élaborer un outil qui permettra de suivre la situation des femmes et des hommes au fil du temps, à fournir des données qui serviront à

58 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1655); Secrétariat du Conseil du Trésor, *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor*, 2007, section 9.7.3.

59 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'ACS, CFC, *Témoignages*, 14 février 2008 (0935).

60 Michèle Bougie, analyste principale, Services de soutien d'ACS, CFC, *Témoignages*, 14 février 2008 (0935).

61 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'ACS, CFC, *Témoignages*, 26 février 2008 (1015).

l'analyse comparative entre les sexes des politiques et des programmes, et à surveiller les principaux écarts entre les hommes et les femmes au fil du temps. Le projet s'appuie sur les statistiques et les données ventilées selon le sexe existant déjà, ainsi que sur les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes et les indicateurs sur la violence élaborés précédemment, afin de créer un outil que pourront utiliser les spécialistes en politiques et les décideurs du gouvernement fédéral. Comme l'a expliqué Suzanne Cooper, analyste principale affectée à ce projet :

Les indicateurs de l'égalité entre les sexes peuvent être très utiles aux décideurs. Ils fournissent des éléments pour l'établissement d'orientations, pour suivre les progrès de l'égalité entre les femmes et les hommes, pour prendre des mesures correctives, pour diffuser les progrès réalisés à divers types d'audiences, comme les décideurs et la population, et ils permettent d'appuyer la politique fédérale en matière d'analyse comparative entre les sexes⁶².

De nombreux spécialistes qui ont comparu devant le Comité ont insisté sur l'importance d'élaborer des indicateurs justes de l'égalité entre les sexes, notamment Dorienne Rowan-Campbell, ex-membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, qui affirme que :

Vous avez besoin de ces indicateurs pour élaborer un système d'évaluation qui vous permettra de savoir où vous allez. Vous savez peut-être où vous voulez aller, mais ces indicateurs vous indiquent où il faut intervenir. Ils vous permettront de savoir si vous avez atteint votre but. Je vous exhorte d'appuyer fortement l'élaboration d'indicateurs pertinents d'égalité des sexes, avec différents ministères, selon les objectifs visés⁶³.

Le gouvernement a affecté 200 000 \$ au projet sur les indicateurs de l'égalité entre les sexes, projet qui en est à l'étape d'élaboration du cadre⁶⁴. Bien que CFC soit à la tête du projet, l'organisme coordonne les travaux par l'entremise d'un groupe de travail interministériel composé de représentants de huit autres ministères. Pour l'instant, l'accent

62 Suzanne Cooper, analyste de recherche, CFC, *FEWO Témoignages*, 17 avril 2008 (0920).

63 Dorienne Rowan-Campbell, conseillère en matière de développement et d'égalité entre les sexes, ex-membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0910).

64 Condition féminine Canada, Document répondant aux questions du Comité permanent de la condition féminine dans le cadre du suivi de la comparaison du 26 février de CFC sur l'ACS, avril 2008.

est mis sur le développement de l'ébauche de domaines et d'indicateurs. Le Comité a appris que les domaines proposés sont les suivants : la sécurité personnelle, la sécurité et la prospérité économiques, le travail non rémunéré et l'engagement sociopolitique⁶⁵. Comme l'a expliqué Mme Cooper, le groupe de travail suit les principes suivants pour l'élaboration des indicateurs :

Par exemple, les indicateurs doivent être compatibles avec ceux des rapports internationaux et bien sûr avec les priorités nationales. Il était essentiel pour nous de faire ressortir le rapport qui existe entre les sexes et les facteurs de diversité que sont la race, les incapacités, l'âge [...], ainsi que les lacunes en matière de données — il est possible qu'apparaisse la nécessité, par exemple, de rassembler de nouvelles données concernant des groupes particuliers. Les indicateurs doivent être accessibles aux utilisateurs — les décideurs, la population en général, par exemple. Ils doivent être fondés sur la fréquence et la publication des données et fournir, bien sûr, des données permettant d'établir des tendances dans le temps — nous ne cherchons pas à obtenir une photographie précise d'un certain moment mais des tendances — ainsi qu'être choisis dans des domaines clés. Cela revient en fait à l'idée qu'il ne faut pas se disperser. Il n'est pas possible de tout mesurer et nous devons donc axer nos efforts sur les domaines où les femmes accusent un retard particulièrement important⁶⁶.

B. Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé (BCP) est le secrétariat du Cabinet et il conseille le premier ministre en matière de politiques et d'opérations. Le BCP joue trois grands rôles :

1. conseiller le premier ministre de façon impartiale;
2. appuyer les processus décisionnels du Cabinet;
3. tracer l'orientation stratégique de la fonction publique.

C'est le deuxième rôle qui revêt la plus grande importance pour l'étude du Comité, puisque les analystes du BCP jouent le rôle de contrôleurs qui filtrent les mémoires au

65 Suzanne Cooper, analyste de recherche, CFC, *FEWO Témoignages*, 17 avril 2008 (0920) (0925).

66 *Ibid.* (0920).

Cabinet provenant des ministères. Ils veillent à ce que les mémoires soient conformes à l'orientation globale des politiques du gouvernement et aident à coordonner les ministères pour les questions horizontales.

Lors de sa première comparution devant le Comité, Anita Biguzs, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat des Opérations au BCP, a décrit le rôle premier du BCP qui consiste à assurer l'appui de la fonction publique au premier ministre et au Cabinet.

Nous sommes chargés de faciliter le bon fonctionnement du processus décisionnel du Cabinet, où le gouvernement prend les décisions touchant les orientations. [...]

Nous contribuons à l'élaboration des politiques en commentant de façon constructive les propositions des ministères et en faisant en sorte que ces propositions soient prêtes à être étudiées par le Cabinet. Autrement dit, nous veillons à ce que les démarches pertinentes soient faites pour que les propositions soient pratiques, responsables et viables. Nous nous assurons que les politiques proposées, de même que les programmes existants sont cohérents, clairs et conformes aux objectifs globaux du gouvernement⁶⁷.

1. Mémoire au Cabinet et examen critique

En général, une nouvelle politique ou initiative doit être approuvée par le Cabinet avant d'être mise en œuvre. Pour obtenir cette approbation, les ministères ont avant tout recours au mémoire au Cabinet (MC). Bien que la rédaction du mémoire incombe au ministère qui est l'auteur du projet, chacun des organismes centraux y participe. Le BCP pour sa part veille à ce que le mémoire au Cabinet soit rédigé correctement et à ce que les objectifs qui y sont décrits concordent avec les priorités du gouvernement, en plus de choisir le comité du Cabinet qui examinera le mémoire. Un mémoire au Cabinet porte sur de nombreuses considérations et, comme le montre le modèle fourni par le BCP, il doit notamment, « au besoin », tenir compte des questions liées à l'égalité entre les sexes. Mme Biguzs a donné l'explication suivante concernant le contenu d'un mémoire au Cabinet, le processus de préparation d'un mémoire au Cabinet et le rôle joué par le BCP :

67 Anita Biguzs, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat des Opérations, BCP, *FEWO Témoignages*, 4 mars 2008 (0900).

Le BCP assure une coordination horizontale en veillant à ce que les autres ministères soient consultés pendant l'élaboration du MC et à ce que les considérations soulevées par d'autres ministères soient prises en compte par le ministère qui est l'auteur du MC. Parallèlement, les organismes centraux — soit le BCP, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor — commentant le MC en scrutent divers aspects, dont l'analyse comparative entre les sexes, pour que le Cabinet ait tous les renseignements nécessaires pour prendre une décision en connaissance de cause⁶⁸.

La distinction importante à faire est que l'analyse comparative entre les sexes est réalisée par le ministère responsable qui présente le mémoire au Cabinet, et non par le BCP. Celui-ci, dans le cadre de sa fonction d'examen critique, étudiera plutôt la proposition afin d'assurer, entre autres choses, que l'analyse comparative entre les sexes a bel et bien été réalisée⁶⁹. Comme l'explique Mme Biguzs :

Il s'agit d'un processus dynamique et il peut y avoir de nombreuses rencontres, de nombreuses consultations avec le ministère pour aider à donner une rétroaction constructive aux ministères qui élaborent le mémoire au Cabinet⁷⁰.

2. Formation en ACS et champion

Le Comité a appris que le BCP a renforcé sa capacité d'ACS. Depuis 2006, le BCP donne à ses agents une formation en ACS, afin qu'ils puissent déterminer si l'analyse comparative entre les sexes a été correctement effectuée par les ministères responsables lors de l'élaboration de leurs propositions⁷¹. Le greffier du Conseil privé a également nommé un champion de l'ACS, rôle qui est conjugué à la fonction de secrétaire adjoint pour la politique de développement social, un poste qui était vacant au moment de la comparution du BCP devant le Comité. D'après Mme Biguzs, qui occupe ce poste par intérim :

68 *Ibid.*

69 *Ibid.* (0940).

70 *Ibid.* (1000).

71 *Ibid.* (0905).

Le champion ou la championne doit veiller à ce que cette analyse fasse partie du processus d'élaboration des politiques et du rôle de chien de garde du BCP. Il ou elle encourage et facilite la formation de tous les fonctionnaires du BCP en matière d'analyse comparative entre les sexes⁷².

C. Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet, établi par voie législative en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*⁷³. Le Conseil du Trésor, appuyé par le Secrétariat, agit comme conseil de gestion du gouvernement et surveille les activités de l'ensemble du gouvernement fédéral. Il assure la surveillance sur trois plans : la gestion des dépenses, le rendement des gestionnaires, et en tant que principal employeur de la fonction publique.

Pour ce qui est du domaine de la gestion des dépenses, dès qu'un mémoire au Cabinet aboutit à l'adoption d'une politique, les ministères rédigent une présentation au Conseil du Trésor. Joe Wild, directeur exécutif de la Politique stratégique, a expliqué le rôle que joue le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) :

Il faut d'abord garantir que les dépenses prévues dans le budget sont correctement décrites dans les prévisions budgétaires par le biais de la Loi des crédits. Cette loi confère ensuite un pouvoir légal de dépenser pour qu'un ministère puisse utiliser des fonds dans ce domaine particulier. Le processus de présentation au Conseil du Trésor met l'accent sur la conception du programme, les coûts, les résultats prévus et l'administration et la prestation du programme⁷⁴.

1. Présentation au Conseil du Trésor et examen critique

Une présentation au Conseil du Trésor est un document officiel qu'un ministère présente pour obtenir l'approbation des ministres du Conseil du Trésor afin d'exécuter un programme ou une politique déjà approuvé. Une présentation au Conseil du Trésor comprend généralement des détails sur la conception et la mise en œuvre du programme,

72 *Ibid.*

73 L.R.C., 1985, ch. F-11.

74 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 6 mars 2008 (0910).

le coût par année, les résultats escomptés et d'autres renseignements nécessaires. Quand le Secrétariat du Conseil du Trésor reçoit une présentation d'un ministère, il doit en effectuer un examen critique afin de s'assurer qu'elle est complète. Dans ce processus interactif entre le ministère qui est l'auteur de la demande et le Secrétariat, les analystes du SCT doivent s'assurer que les demandes de fonds présentées au Conseil du Trésor sont conformes aux politiques de ce dernier en matière d'administration ministérielle, qu'elles précisent clairement les coûts et la source des fonds et qu'elles traitent des risques possibles.

Comme nous l'avons signalé précédemment, un nouvel élément qui a aidé à intégrer l'ACS dans les ministères est la mise à jour du *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor*. Dorénavant, les analystes de programmes au SCT doivent examiner les présentations au Conseil du Trésor afin de vérifier si le ministère auteur a réalisé une analyse comparative entre les sexes⁷⁵. Les analystes du SCT, comme ceux du BCP, ne réalisent pas eux-mêmes une ACS à l'égard des nouvelles politiques, mais veillent plutôt à ce que les analystes des ministères responsables l'aient fait, et, dans le cadre de leurs fonctions d'examen critique, ils se prononcent sur la suffisance de l'ACS réalisée par le ministère⁷⁶. Comme l'a expliqué M. Wild :

Le document est envoyé aux analystes du Conseil du Trésor qui l'étudient et discutent avec les fonctionnaires du ministère qui l'ont rédigé des anomalies ou problèmes relevés dans ce document. Il y a donc eu des échanges, un dialogue. Cela peut parfois mener à des modifications apportées par le ministère⁷⁷.

De plus, bien que le contenu de la présentation relève en définitive du ministère responsable, l'analyste du SCT prépare une analyse distincte des risques et des enjeux, qui est remise au Conseil du Trésor, mais pas au ministère⁷⁸.

75 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 4 mars 2008 (0910).

76 *Ibid.* (0940).

77 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 6 mars 2008 (1000).

78 *Ibid.*

2. Formation en ACS et champion

Le Comité a appris que le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de renforcer sa capacité d'analyse comparative entre les sexes. L'ACS fait dorénavant partie du programme de formation des nouveaux analystes au SCT, dans le cadre du « camp d'entraînement », et une formation supplémentaire a été donnée aux analystes afin de les familiariser davantage à l'application de l'ACS dans le contexte des présentations au Conseil du Trésor. Plus d'une centaine d'analystes ont assisté à ces séances d'apprentissage⁷⁹. De plus, le Secrétaire du Conseil du Trésor a nommé un champion de l'ACS au niveau de secrétaire adjoint, mais le poste était vacant au moment de la comparution du SCT devant le Comité⁸⁰.

D. Finances Canada

Le rôle de Finances Canada est d'établir le contexte économique et financier global. Finances Canada est considéré comme le spécialiste en matière de répercussions et d'analyses économiques et financières. Une des principales responsabilités du ministère et du ministre des Finances est la préparation du budget. De plus, le ministère veille à faire adopter au Parlement la *Loi d'exécution du budget*, ainsi que les mesures fiscales et d'autres mesures législatives⁸¹.

1. Analyse du budget

Finances Canada joue un double rôle en matière de préparation du budget : en premier lieu, il examine les politiques proposées par les ministères responsables, et en deuxième lieu, il élabore ses propres politiques qu'il soumet au Cabinet par l'entremise de son propre ministre. Dans le premier cas, le ministère responsable est censé avoir déjà réalisé l'ACS dans le cadre du processus du mémoire au Cabinet. Dans le deuxième cas,

79 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 4 mars 2008 (0910).

80 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 6 mars 2008 (0940).

81 Anita Biguzs, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat des opérations, BCP, *FEWO Témoignages*, 6 mars 2008 (0905).

une section a été ajoutée au modèle servant à la préparation de documents d'information sur le budget afin d'exiger qu'une ACS soit réalisée, et les analystes du ministère ont suivi la formation nécessaire pour le faire.

Louise Levonian, directrice générale de la Direction de la politique de l'impôt, prône l'approche de Finances Canada à l'égard de l'ACS pour les politiques élaborées à l'interne, notamment celles qui débouchent sur le budget, en affirmant qu'elle est non seulement plus efficace mais qu'elle aboutit en outre à des propositions de meilleure qualité :

L'approche systémique permet d'intégrer l'ACS dès le début de l'élaboration d'une politique. Il s'agit d'ailleurs d'une façon de faire efficace puisque le même agent effectue l'ACS et élabore la politique. Compte tenu de la complexité et de l'aspect technique de la plupart des propositions stratégiques rédigées au ministère, cette approche permet d'éliminer un risque important : celui que la personne qui procède à l'ACS ne comprenne pas la proposition. Cela nous permet aussi de réduire le temps nécessaire à la réalisation de l'ACS⁸².

Pour ce qui est du genre de conseils que les analystes de Finances Canada pourraient fournir au ministre et qui pourraient être visés par l'ACS, les représentants du ministère ne pouvaient pas donner d'exemples précis, mais ils ont souligné que les analystes se pencheraient sur divers mécanismes servant à réaliser les politiques sociales, comme les dépenses directes, les transferts intergouvernementaux et les dépenses ou la réglementation fiscales, et qu'ils présenteraient au ministère les avantages et les inconvénients de chaque mécanisme⁸³.

2. Formation en ACS et champion

Une des principales mesures prises par Finances Canada en matière d'ACS afin de mener sa tâche à bien a été la formation de ses analystes, d'abord à la Direction de la politique de l'impôt, et ensuite dans le reste du ministère. Le Comité a appris que

82 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008, (0910).

83 *Ibid.* (0955).

60 analystes sur les quelque 500 analystes ont suivi la formation sur l'ACS⁸⁴. À compter de l'automne 2008, l'ACS fera partie de la formation donnée à tous les nouveaux analystes et gestionnaires qui arrivent au ministère⁸⁵. Un champion de l'ACS a aussi été nommé, poste occupé à l'heure actuelle par Mme Levonian, et il a été question de l'analyse comparative entre les sexes dans le Rapport ministériel sur le rendement 2006-2007 de Finances Canada.

3. ACS appliquée aux modifications de la politique fiscale

Le Comité a appris que Finances Canada a entrepris une analyse comparative entre les sexes des modifications apportées à la politique de l'impôt dans les budgets fédéraux de 2006, 2007 et 2008. Le sous-ministre des Finances a informé le Comité que le ministère a réalisé cette ACS sur les mesures pour lesquelles il disposait des données nécessaires.

Ce que le Comité a recommandé en 2005, que l'ancien gouvernement s'est engagé à faire en 2005 et que le gouvernement actuel s'est engagé à faire en 2006 se résume à ceci : dans les cas où il existe des données, les directions individuelles — et on a nommé trois directions du ministère des Finances — pourraient intégrer une analyse comparative entre les sexes dans la politique lorsqu'elles disposent des données nécessaires⁸⁶.

Le Comité a appris que l'ACS à Finances Canada est « une démarche qui est toujours en cours », mais que le ministère continuera de faire part au Comité des principaux développements⁸⁷. Les chapitres V et VI examinent plus en détail les préoccupations du Comité concernant l'approche adoptée par Finances Canada à l'égard du processus budgétaire et recommandent que des améliorations soient apportées dans des secteurs précis afin que le budget fédéral soit plus sensible à la sexospécificité.

84 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (0910); Robert Wright, sous-ministre, Finances, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0855).

85 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (0910).

86 Robert Wright, sous-ministre, Finances, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0850).

87 *Ibid.*

E. Statistique Canada

Statistique Canada est l'organisme central pour les statistiques du pays et, aux termes de la loi, il fournit des statistiques à l'ensemble du Canada et à chacune des provinces, s'acquittant de cette tâche au nom du gouvernement fédéral. Ces statistiques sont essentielles pour aider à mieux comprendre certaines des variables clés de la société canadienne comme sa population, ses ressources, son économie et sa culture. Cette information statistique permet aux représentants élus, aux entreprises, aux syndicats et aux organisations sans but lucratif, ainsi qu'à chacun des Canadiennes et des Canadiens, de prendre des décisions éclairées. Statistique Canada effectue un recensement tous les cinq ans et mène environ 350 enquêtes actives⁸⁸.

1 Contribution de Statistique Canada au processus d'ACS

La contribution principale de Statistique Canada à l'analyse comparative entre les sexes au gouvernement fédéral, est l'apport de statistiques fondées sur le sexe qui sont ensuite utilisées par les ministères pour produire des ACS des politiques et des programmes⁸⁹. L'information fournie se doit d'être objective; il est vrai que Statistique Canada effectue une certaine analyse des données brutes recueillies, mais il ne formule pas de recommandation précise concernant les politiques⁹⁰. À Statistique Canada, l'analyse comparative entre les sexes consiste à évaluer les sources de données actuelles et à remettre en question les hypothèses sous-jacentes quant aux méthodes de collecte et aux concepts statistiques de façon à fournir des données ventilées selon le sexe ainsi que des données applicables aux expériences des femmes et des hommes⁹¹. Une représentante de Statistique Canada a fourni la définition suivante de ce que sont les statistiques fondées sur le sexe :

88 Statistique Canada, « Notre travail », http://www.statcan.ca/francais/about/overview_f.htm.

89 Heather Dryburgh, chef de l'Enquête sociale générale, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada, *FEWO Témoignages*, 17 avril 2008 (0900).

90 *Ibid.* (1020).

91 *Ibid.* (0900).

Les statistiques fondées sur le sexe sont des données qui reflètent la situation des femmes et des hommes, compte tenu de leurs différentes réalités socioéconomiques. Les statistiques fondées sur le sexe sont donc utilisées dans les analyses comparatives entre les sexes pour évaluer les incidences différentes des politiques, des programmes et des lois sur les femmes et les hommes⁹².

Le Comité a appris que Statistique Canada n'est pas doté d'une division spéciale consacrée à la promotion et à la production de statistiques fondées sur le sexe, mais qu'il peut compter sur une expertise en matière d'analyse comparative entre les sexes à l'échelle de l'organisme. Comme l'a expliqué la représentante de Statistique Canada, tous les projets doivent recueillir des renseignements en fonction des sexes, et certains employés de l'organisme participent à des projets sexospécifiques, comme le projet des indicateurs, la publication *Femmes au Canada* en collaboration avec Condition féminine Canada, ou le comité des statistiques sur les hommes et les femmes des Nations Unies⁹³.

2. Sources de statistiques fondées sur le sexe

Le Comité a appris que Statistique Canada recueille et analyse une grande quantité de statistiques fondées sur le sexe. Ces statistiques sont offertes sous forme de tableaux, de microdonnées et de publications analytiques, disponibles gratuitement sur le site Web de Statistique Canada ou à peu de frais dans CANSIM II, la base de données socioéconomiques de Statistique Canada. De plus, si les ressources existantes ne répondent pas aux besoins d'un ministère, celui-ci peut acheter des tableaux personnalisés directement auprès de Statistique Canada⁹⁴.

La publication intitulée *À la recherche de données sur les femmes : Les principales sources à Statistique Canada* est un document particulièrement intéressant pour les ministères qui cherchent des données afin de réaliser des analyses comparatives entre les

92 *Ibid.*

93 *Ibid.* (0905) (0950).

94 *Ibid.* (0900) (0905).

sexes. Cette publication est le résultat d'un projet conjoint entre Statistique Canada et Condition féminine Canada et la dernière mise à jour date de 2007⁹⁵.

La représentante de Statistique Canada a expliqué que l'organisme produit tout un éventail d'analyses utilisant des statistiques fondées sur le sexe, et que la publication la plus connue contenant des données sur les femmes est un recueil statistique intitulé *Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe*, produit tous les cinq ans depuis 1985⁹⁶. Ce rapport analyse la situation des femmes au Canada en examinant les caractéristiques démographiques et culturelles, les modalités de vie, le revenu, l'activité sur la marché du travail, la santé et la victimisation des Canadiennes⁹⁷. Statistique Canada produit aussi à intervalles réguliers, à l'intention de Condition féminine Canada, une publication plus succincte intitulée *Les femmes et les hommes au Canada : un aperçu statistique*⁹⁸.

95 *Ibid.* (0900).

96 *Ibid.* (0905).

97 Statistique Canada, *Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe*, édition 2005, 13 mars 2006, <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=89-503-X%20>

98 Statistique Canada, *Les femmes et les hommes au Canada : un aperçu statistique*, édition 2003, http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/women_men_2003/women_men_2003_1_f.html.

CHAPITRE IV. ENJEUX RELATIFS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA BUDGÉTISATION SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Le présent chapitre fait état de quelques-uns des principaux enjeux et sujets de préoccupation soulevés par les témoins à propos de la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes et des budgets sensibles à la sexospécificité au gouvernement fédéral. Il renferme aussi des recommandations pour améliorer la capacité d'ACS au gouvernement fédéral et ainsi contribuer à l'élaboration de budgets sensibles à la sexospécificité.

A. Interactions entre les ministères

Un premier thème commun se dégageant des témoignages entendus par le Comité est le fait qu'il doit y avoir une relation de collaboration et des rapports dynamiques entre les organismes centraux et les ministères responsables. Le BCP et le SCT semblent entretenir ce type de rapport. Le Comité a toutefois entendu que la collaboration entre Finances Canada et les autres ministères puisse ne pas être à la hauteur. Dans son témoignage devant le Comité, M. Good a insisté sur l'importance d'une bonne relation entre Finances Canada et les autres ministères, mais il a également fait remarquer que cette interaction a toujours été assez limitée.

D'après mes observations, pour véritablement avoir une ACS valable, il faut la présence de deux intervenants, que j'appellerais les chargés des dépenses et les gardiens — autrement dit, il faut des analystes de la politique de l'impôt au ministère des Finances et des responsables des programmes dans le ministère axial — qui participeront à une sorte de processus où l'on examinera les ramifications et les options. Pour ce qui est d'un certain nombre d'initiatives de politique fiscale — et nous avons une grande quantité de dépenses fiscales dans le domaine social et tous les autres — la tendance n'a pas été, par le passé, d'avoir une grande interaction entre les ministères et la politique fiscale. On tend

à en faire l'élaboration principalement au ministère des Finances, pour diverses raisons très importantes⁹⁹.

L'une des façons de favoriser l'interaction entre les ministères et les organismes centraux consiste à les réunir au sein de comités interministériels ou de groupes de travail. M. Bartle a insisté sur l'importance de coordonner l'approche adoptée à l'égard de la budgétisation sensible à la sexospécificité.

[...] [I]l doit y avoir coordination entre les ministères. Certes, il faut accepter différents types d'analyses aux divers endroits, mais il faut tout de même une coordination. Il faut que tout se retrouve dans un même ensemble de chiffres. Si un organisme fait quelque chose de très différent, il peut y avoir des complications. Si l'objectif ultime est d'avoir un plan budgétaire complet — ce qu'est un budget, me semble-t-il, un plan complet des dépenses et des revenus à percevoir — il faut qu'il y ait coordination entre les organismes sur la façon de s'y prendre¹⁰⁰.

D'après les témoins, il y a actuellement deux comités interministériels qui s'intéressent à la question de la sexospécificité, tous les deux présidés par CFC. Le premier, à savoir le comité interministériel sur l'égalité entre les sexes, se réunit une fois par année et regroupe 24 ministères¹⁰¹. Le deuxième, le comité interministériel sur l'ACS, est constitué de représentants des ministères ayant une certaine capacité en ACS et compte environ 17 membres¹⁰². Cependant, les mandats de ces comités et leur efficacité à promouvoir le programme de l'ACS au sein de l'administration fédérale ne sont pas clairs.

Le Comité a aussi appris qu'il existe un groupe de travail interministériel sur les indicateurs sexospécifiques, qui est en fait un sous-groupe du comité interministériel sur l'ACS, composé de neuf ministères. Le Comité s'inquiète que Finances Canada n'en fasse

99 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (0930).

100 John R. Bartle, directeur et professeur, École d'administration publique, Université du Nebraska à Omaha, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1640).

101 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien de l'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 14 février 2008 (1015).

102 Michèle Bougie, analyste principale des politiques et des programmes, Services de soutien de l'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 14 février 2008 (0955).

pas partie¹⁰³. Les témoins s'entendent tous pour dire que Finances Canada est l'interlocuteur le plus important au sein de la fonction publique fédérale lorsqu'il est question de l'élaboration de budgets sensibles à la sexospécificité. Comme l'a souligné Lisa Philipps, professeure agrégée à l'Université York :

Nous devons déployer les compétences du ministère des Finances. Si elles ne sont pas exploitées dans le processus d'élaboration d'un budget favorable à l'égalité entre les sexes, l'effet sera limité. Bien sûr, j'appuie tout ce que peut faire n'importe quel autre ministère ou comité, mais le ministère des Finances est essentiel¹⁰⁴.

Le Comité convient que le renforcement des mécanismes interministériels est essentiel au succès de la mise en œuvre de l'ACS et de la budgétisation sensible à la sexospécificité au gouvernement fédéral, et estime que Finances Canada doit y participer activement. Par conséquent,

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le Bureau du Conseil privé, en collaboration avec Condition féminine Canada, prenne l'initiative de renforcer les comités interministériels actuels sur l'égalité entre les sexes et l'analyse comparative entre les sexes (ACS), et que le BCP fasse rapport annuellement au Comité des progrès accomplis, à compter de janvier 2009.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que Finances Canada se joigne immédiatement au groupe de travail interministériel sur les indicateurs sexospécifiques et participe activement à ses travaux.

103 Suzanne Cooper, analyste de recherche, CFC, *FEWO Témoignages* 17 avril 2008 (0945).

104 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 novembre 2007 (1540).

B. Participation de la société civile

Prenant appui sur la recommandation précédente visant à renforcer les mécanismes interministériels relatifs à l'ACS, d'autres témoins ont exprimé l'avis que le succès de ces mécanismes repose sur la participation de représentants de la société civile, c'est-à-dire d'intervenants provenant de l'extérieur de la fonction publique fédérale. Bon nombre de témoins entendus par le Comité ont insisté sur l'importance des rapports entre le gouvernement et la société civile. L'importance de ce dialogue a notamment été mise en relief par Mme Peckford, comme en témoigne l'extrait suivant de son témoignage :

Il est reconnu à l'échelle internationale que, pour assurer la rigueur d'un processus budgétaire favorisant l'égalité entre les sexes, il faut un dialogue, un engagement et des discussions avec les groupes de la société civile qui s'emploient à assurer la pleine sécurité économique des femmes¹⁰⁵.

Mme Philipps a elle aussi parlé du rôle que la société civile peut jouer pour améliorer l'ACS au sein du gouvernement fédéral et faire en sorte que les budgets soient sensibles à la sexospécificité. Selon elle, en effet :

Il doit y avoir des organisations de la société civile qui suscitent des aspirations, réclament l'analyse sexospécifique, proposent une analyse indépendante pour passer en revue ce que le gouvernement fait pour qu'il finisse par, d'abord, faire l'analyse lui-même et, ensuite, la rendre efficace¹⁰⁶.

Le sentiment général qui se dégage de la plupart des témoignages est que la société civile a beaucoup à offrir, mais que le gouvernement n'en tire pas suffisamment parti. Comme l'a souligné Mme Rowan-Campbell :

Je pense qu'il existe actuellement au Canada un écart dénotant que nous ne faisons pas assez usage de ce genre de partenariat. Cela ne signifie pas nécessairement que nous allons embrasser les résultats de la recherche faite par des tiers. Ces résultats peuvent être tout à fait contraires à ce que nous

105 Nancy Peckford, directrice des programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1710).

106 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 novembre 2007 (1555).

estimons être la situation, mais cela ne veut pas dire qu'ils sont dénués de valeur¹⁰⁷.

Pour remédier à cette lacune, Mme Lahey recommande expressément de créer un groupe consultatif d'experts qui, en plus de procurer une « objectivité universitaire », aiderait Condition féminine Canada et Finances Canada à mettre en œuvre la budgétisation sensible à la sexospécificité¹⁰⁸. Mme Rowan-Campbell souligne, pour sa part, qu'à une certaine époque, le Conseil national de la femme rencontrait le premier ministre chaque année, de sorte que la voix des femmes était entendue dans les plus hautes sphères gouvernementales. Elle recommande aussi que ce dialogue entre le gouvernement et les organisations féminines soit rétabli et qu'un mécanisme soit créé pour jeter un pont entre le gouvernement et la société civile¹⁰⁹.

Enfin, l'un des arguments les plus solides invoqués en faveur de la participation de la société civile est qu'elle contribuerait à améliorer les rapports entre « le gouvernement et les gouvernés¹¹⁰ ». Mme Rowan-Campbell affirme à ce sujet :

Nous avons très fortement recommandé de subventionner le secteur bénévole et souligné la nécessité d'établir un partenariat avec la société civile, parce que c'est essentiel aussi bien pour la surveillance que pour la reddition de comptes. Et, en dernier ressort, c'est à ses citoyens que tout gouvernement doit rendre des comptes, et la société civile, ce sont les citoyens¹¹¹.

107 Dorienne Rowan-Campbell, conseillère indépendante en matière de développement et conseillère dans le domaine de l'égalité entre les sexes, ex-membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0925).

108 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 28 novembre 2007 (1645).

109 Dorienne Rowan-Campbell, conseillère indépendante en matière de développement et conseillère dans le domaine de l'égalité entre les sexes, ex-membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0930).

110 *Ibid.* (0925).

111 *Ibid.* (0910).

Le Comité reconnaît que les organisations de la société civile peuvent grandement contribuer à la promotion de l'égalité des femmes et que le gouvernement fédéral doit encourager activement leur participation à l'élaboration des politiques gouvernementales dans l'intérêt de toutes les Canadiennes et tous les Canadiens. Par conséquent,

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que Condition féminine Canada mette sur pied d'ici janvier 2009 un groupe consultatif d'experts issus d'organisations de la société civile et des milieux universitaires, que ce groupe consultatif donne son avis à Condition féminine Canada sur la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes et de la budgétisation sensible à la sexospécificité au gouvernement fédéral, et que le gouvernement du Canada affecte des ressources suffisantes à cette initiative.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que Condition féminine Canada, à titre d'entité dirigeante du groupe de travail sur les indicateurs sexospécifiques, prenne sans délai des mesures pour faire participer les organisations de la société civile et les milieux universitaires à la réalisation du projet d'indicateurs de l'égalité entre les sexes.

C. Suffisance des ressources financières

Le budget de 2008 alloue 20 millions de dollars à Condition féminine Canada. Comme l'a souligné Mme Lahey, « [c]omme il y a 16,6 millions de femmes au Canada, cela veut dire que CFC doit pouvoir assumer ses responsabilités au moyen d'un budget de

seulement 1,21 \$ par femme [...] au Canada¹¹² ». À la suite de la réorganisation interne de CFC, tout le travail relatif à l'ACS est maintenant effectué par la Direction des politiques, qui compte en tout un effectif de 10 analystes¹¹³. Vu le travail accru créé par les nouvelles exigences du Conseil du Trésor en matière d'ACS et les autres projets que réalise CFC, des membres du Comité se demandent si CFC a les ressources nécessaires pour s'acquitter de toutes ces tâches. Le peu de ressources dont dispose Condition féminine Canada inquiète particulièrement ceux qui croient que ce ministère a un rôle important à jouer dans la recherche et l'analyse sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes. Comme l'a affirmé Mme Lahey :

Ce qui manque, ce sont des chercheurs disposés et aptes à examiner la question de l'égalité des sexes sous tous ses angles. C'est l'élément essentiel, et c'est ce que Condition féminine est la seule à pouvoir fournir¹¹⁴.

Si Condition féminine Canada n'a pas les ressources suffisantes pour produire les études nécessaires sur les enjeux qui concernent les femmes, alors le Comité n'a pas d'autre choix que de conclure que le gouvernement devra s'en remettre aux organisations de la société civile pour produire ces études. Cette solution est toutefois imparfaite puisque les organisations de la société civile n'ont pas les ressources financières adéquates pour mener ces vastes études. Le montant déjà limité des subventions à la recherche prévu à leur intention a de nouveau été réduit lors des récentes compressions budgétaires et des modifications apportées aux critères d'accès à l'aide financière offerte par Condition féminine Canada¹¹⁵. Le témoignage suivant de Mme Rowan-Campbell devant le Comité résume bien cette situation :

112 Kathleen Lahey, « Où sont les femmes? Analyse sexospécifique des dépenses directes, des revenus fiscaux et des dépenses fiscales dans le budget de 2008 », mémoire au Comité permanent de la condition féminine, 13 mars 2008.

113 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien de l'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 14 février 2008 (0950).

114 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (1055).

115 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 novembre 2007 (1555)

Je pense que le secteur bénévole, le secteur de la société civile, a beaucoup à offrir et ce secteur n'est peut-être pas utilisé comme il le devrait. Certains établissements de la société civile font de la recherche mais ils manquent de financement. Certaines organisations de femmes faisaient autrefois de la recherche mais désormais, étant donné les exigences pour le financement, elles trouvent difficile d'avoir accès à des fonds pour effectuer ce type de recherche¹¹⁶.

En plus d'insister sur la nécessité de financer les organisations de la société civile pour qu'elles fassent de la recherche sur les enjeux qui concernent les femmes, les témoins ont aussi demandé au gouvernement fédéral de modifier les critères d'accès à l'aide financière offerte par Condition féminine Canada, de manière à ce que les organisations qui jouent un rôle de défense et de promotion puissent de nouveau s'en prévaloir. Comme l'a expliqué Mme Peckford, « le fait de pouvoir lutter pour l'égalité pour les femmes aide en partie à obtenir cette égalité¹¹⁷ ».

Dans son rapport de mai 2007 intitulé *Les impacts des changements au financement et aux programmes de Condition féminine Canada*, le Comité recommandait que le Fonds de recherche en matière de politiques soit maintenu et que les limites de financement des activités de recherche et des activités de promotion et de défense des droits soient supprimées des modalités révisées du Programme de promotion de la femme¹¹⁸.

Encore une fois, le Comité reconnaît que les organisations de la société civile peuvent contribuer de façon significative à l'élaboration de politiques gouvernementales visant à promouvoir l'égalité des femmes, mais il reconnaît que ces organisations ont rarement les ressources nécessaires pour réaliser leurs objectifs. Par conséquent,

116 Dorianne Rowan-Campbell, conseillère indépendante en matière de développement et conseillère dans le domaine de l'égalité entre les sexes, ex-membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0925).

117 Nancy Peckford, directrice des programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (1005).

118 Comité permanent de la condition féminine, *Les impacts des changements au financement et aux programmes de Condition féminine Canada*, mai 2007, p. 18.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada affecte des ressources financières pour soutenir la recherche stratégique indépendante sur les enjeux qui concernent les femmes, notamment la budgétisation sensible à la sexospécificité.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que Condition féminine Canada accorde des fonds pour les projets de budgétisation sensible à la sexospécificité.

D. Capacité d'ACS

La question du renforcement de la capacité des ministères et des organismes centraux en matière d'analyse comparative entre les sexes a été soulevée par plusieurs témoins. Mme Rowan-Campbell, par exemple, a souligné que même si l'ACS n'est pas « extraordinairement complexe », elle exige certaines compétences techniques¹¹⁹. En fait, elle estime essentiel que les analystes acquièrent les compétences techniques nécessaires à l'analyse comparative entre les sexes pour pouvoir élaborer des budgets sensibles à la sexospécificité.

Tout dépend de la qualité de l'analyse comparative entre les sexes. Sans elle, vous ne pouvez pas passer directement à l'analyse du budget, vous ne pouvez pas obtenir une compréhension technique non plus qu'une adhésion de la part des bureaucrates. C'est la première étape¹²⁰.

Deux points de vue se dégagent des discussions sur la meilleure façon de procéder pour accroître la capacité d'ACS : la création de ce que CFC appelle un « centre de coordination en matière d'égalité entre les sexes » dans chaque ministère doté d'une

119 Dorianne Rowan-Campbell, conseillère indépendante en matière de développement et conseillère dans le domaine de l'égalité entre les sexes, ex-membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0905).

120 *Ibid.* (0945).

expertise en ACS, par opposition à une démarche plus diffuse selon laquelle tous les analystes de politique sont formés pour devenir des « experts » de l'ACS¹²¹.

Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale aux Services de soutien de l'ACS à CFC, s'est gardée d'exprimer une opinion sur l'approche qu'elle privilégie. Toutefois, elle a fait part de sa propre expérience des centres de coordination en matière d'égalité entre les sexes et a souligné qu'il arrive parfois que cette approche mette les spécialistes en ACS dans une « situation d'isolement¹²² » au sein de leur ministère. M. Good a pour sa part fait une mise en garde contre l'adoption de cette approche. Selon lui, les centres de coordination ont pour effet d'isoler les spécialistes en ACS, alors qu'il faut au contraire que l'ACS soit partie intégrante de la politique gouvernementale¹²³.

M. Bartle estime quant à lui que la présence d'un coordonnateur à qui peuvent être acheminées toutes les questions relatives à l'ACS est essentielle à la mise en œuvre efficace de budgets sensibles à la sexospécificité¹²⁴. Dans une observation portant précisément sur la situation actuelle à Finances Canada, Mme Peckford s'est dite d'avis que non seulement la championne de l'analyse comparative entre les sexes « n'est pas dans le bon service » à l'unité de politique fiscale, et n'a pas « une vue d'ensemble des activités du ministère », mais qu'il faudrait créer un centre de coordination en matière d'égalité entre les sexes, c'est-à-dire une unité de l'ACS, afin d'améliorer la façon dont se font actuellement les analyses sexospécifiques au ministère :

121 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien de l'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 14 février 2008 (0950).

122 *Ibid.* (1010).

123 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (0905).

124 John R. Bartle, directeur et professeur, École d'administration publique, Université du Nebraska à Omaha, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1640).

[L]e ministère devrait mettre en place une unité de l'ACS, qui relèverait du sous-ministre. On ne peut pas demander à des fonctionnaires ordinaires de procéder aux ACS, car cela dépasse le cadre de leur travail et leur expertise. Selon moi, la formation donnée par CFC ou à l'interne ne suffit pas à combler cet écart¹²⁵.

Plutôt que d'opter pour un centre de coordination en matière d'égalité entre les sexes, les organismes centraux ont préféré intégrer l'ACS dans les fonctions de politique et d'examen critique au sein de chacun des organismes centraux. Par contre, chacun d'entre eux a nommé un champion de l'ACS ayant pour mandat d'encourager la diffusion de l'expertise en ACS à l'échelle de l'organisme. Les membres du Comité ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les postes de champion au BCP et au SCT étaient actuellement vacants. Toutefois, des témoins ont indiqué que l'absence temporaire d'un champion ne diminuait en rien leur capacité de mener une ACS. Ils ont fait remarquer que leur démarche avait consisté à donner une formation sur l'ACS aux « agents de la politique qui travaillent sur la ligne de front avec les ministères pour l'élaboration des politiques¹²⁶ ».

Le Comité a aussi entendu des représentants de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), où l'approche à l'égard du renforcement de la capacité en matière d'ACS est différente, du fait que le ministère s'est doté d'un centre de coordination en matière d'analyse sexospécifique au sein de sa Direction des affaires corporatives, tout en poursuivant parallèlement ses efforts pour former des analystes des politiques dans tous les secteurs du ministère. Voici comment Peter Oberle, directeur général des Affaires corporatives à CIC, a décrit cette approche :

Dans l'ensemble de Citoyenneté et Immigration, l'analyse comparative entre les sexes se fait au niveau des directions générales, où se fait la majeure partie du travail relatif aux politiques et aux programmes. Pour appuyer l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes, ma direction fournit des services consultatifs. Nous mettons au point des outils, nous offrons de la formation, nous facilitons le partage de l'information, préparons des guides et aidons les

125 Nancy Peckford, directrice des programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0940) (0945).

126 Anita Biguzs, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat des opérations, BCP, *FEWO Témoignages*, 4 mars 2008 (0950).

directions générales à formuler des plans pour leur direction. Nous coordonnons également les contributions au rapport annuel au Parlement sur l'immigration¹²⁷.

Le Comité est fermement convaincu qu'étant donné le rôle central joué par Finances Canada, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la mise en œuvre de la budgétisation sensible à la sexospécificité au gouvernement fédéral, il est essentiel de renforcer leur capacité en matière d'ACS. Par conséquent,

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que Finances Canada crée d'ici janvier 2009 une unité centralisée de l'ACS composée de spécialistes en la matière afin d'améliorer sa capacité technique d'ACS et la qualité des analyses comparatives entre les sexes, que cette unité établisse des mécanismes clairs afin d'appuyer le travail des analystes dans l'ensemble du ministère, et qu'elle soit dotée de ressources suffisantes à long terme.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que les autres organismes centraux, à savoir le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, créent des unités spécialisées en analyse comparative entre les sexes au sein de leurs services.

E. Disponibilité des données

Pour que les politiques proposées fassent l'objet d'une bonne ACS et se traduisent par une budgétisation sexospécifique efficace, les témoins ont souligné la nécessité que l'on dispose de données sur la situation des femmes au Canada. C'est ce qu'ont dit tant M. Good que Mme Claire Young durant leur comparution devant le Comité.

127 Peter Oberle, directeur général, Affaires corporatives, CIC, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (1010).

Il faut se concentrer sur les impacts différents pour les femmes et les hommes, et la documentation est là à cette fin. Nous disposons assurément d'excellents documents statistiques qui nous révèlent toutes sortes de choses sur la situation socioéconomique des femmes¹²⁸.

Je pense que pour ce qui est des données et des informations, nous avons le meilleur bureau de la statistique au monde, Statistique Canada, qui a effectué des recherches remarquables sur un certain nombre de ces questions¹²⁹.

D'après les témoignages de Statistique Canada et de Condition féminine Canada, une quantité importante de données ventilées selon le sexe sont recueillies, comme le démontre le rapport statistique intitulé *Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe*, qui est produit tous les cinq ans depuis 1985. Tel que mentionné plus haut, Statistique Canada produit aussi, à l'intention de Condition féminine Canada, une publication intitulée *À la recherche de données sur les femmes: les principales sources à Statistique Canada*. Néanmoins, les témoins ont admis qu'il restait beaucoup de travail à faire dans certains secteurs et ont mentionné qu'ils comptaient résoudre le problème en partie avec le projet des indicateurs de l'égalité entre les sexes.

Appelés à répondre à des questions sur les obstacles à une budgétisation vraiment sensible à la sexospécificité, un certain nombre de témoins ont mentionné que le manque de données dans nombreux secteurs constituait toujours un problème¹³⁰. Mme Philipps, qui a signalé les contraintes imposées par les données existantes, considère également la disponibilité des données comme un problème :

L'Agence du revenu du Canada publie des données ventilées selon le sexe. Elles sont toutefois limitées, et il faudrait les enrichir considérablement pour faire une analyse sexospécifique approfondie. Il faudrait peut-être de nouveaux types de données pour produire cette analyse, par exemple la répartition des

128 Claire Young, vice-doyenne principale et professeure, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (0955).

129 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (1005).

130 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (0955).

ressources à l'intérieur des ménages. Il faudrait donc recueillir davantage de données pour faire ce travail¹³¹.

Le Comité reconnaît qu'il y a une contradiction entre l'affirmation des organismes centraux soulignant un manque de données, et celle de Statistique Canada et de témoins ne représentant pas le gouvernement qu'une importante quantité de données existe présentement. Cette contradiction a été expliquée en partie par Mme Michèle Bougie, analyste des politiques à CFC, qui a précisé qu'il y a des données, mais que les ministères doivent les chercher activement.

Quant à l'accès aux données non regroupées, Statistique Canada dispose de nombreuses banques de données ventilées selon diverses sous-populations et cohortes. Le problème, c'est que les ministères doivent présenter une demande et payer pour y avoir accès. Lorsqu'ils le font, veulent-ils obtenir des renseignements semblables à ceux du recensement, ou plutôt des données ventilées selon leurs besoins? Il existe différentes méthodes. Il reste que les ministères doivent présenter une demande, et lorsqu'ils ont les renseignements en main, ils doivent les utiliser¹³².

Un autre élément de réponse pourrait être lié au fait que, malgré l'existence de données de base ventilées selon le sexe, il serait parfois plus difficile d'obtenir des données fiables, par exemple, sur les différences des conséquences de certaines mesures sur les hommes et les femmes autochtones ou sur les immigrants et immigrantes¹³³.

Cependant, nombre de témoins ont noté que le manque de données ne devrait pas constituer une excuse pour ne pas effectuer une analyse sexospécifique des propositions d'orientations budgétaires. Comme l'a mentionné Ailsa McKay, professeure en économie à l'Université Glasgow Caledonian, qui s'intéresse au sujet des budgets sensibles à la sexospécificité :

131 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 novembre 2007 (1615).

132 Michèle Bougie, analyste des politiques, Services de soutien de l'ACS, CFC, *FEWO Témoignages*, 14 février 2008 (1040).

133 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (1000).

Pour ce qui est des données sexospécifiques non regroupées, il se trouve que nous n'en avons pas encore suffisamment. Ce n'est pas une raison de conclure que nous n'y parviendrons pas. C'est ce qu'on nous dit régulièrement, quand on nous affirme qu'on ne peut faire d'analyse de budget de genre parce qu'on ne dispose pas des données nécessaires pour cela. Pourtant, dès qu'on fait ce genre de constat, c'est-à-dire qu'on ne dispose pas des données nécessaires, que les données disponibles présentent des lacunes et qu'il faut en recueillir pour le prochain budget, on fait déjà de l'analyse de budget de genre. On commence par constater l'absence de données, la nécessité d'en recueillir et la nécessité de combler les lacunes constatées¹³⁴.

Cet avis était partagé par Mme Russell, qui a souligné qu'il n'y a jamais assez de données, mais, encore une fois, que cela ne nous empêche pas de procéder au développement de budgets sexospécifiques :

En réalité, on se débrouille toujours, même si les données ne sont pas toujours idéales. Bien sûr, il vaudrait mieux en avoir plus, mais ce n'est pas gratuit. Vu ce que nous savons, cela ne veut pas dire qu'il faut renoncer à la budgétisation sexospécifique [...] Les problèmes de données ne sont pas une raison de ne pas se mettre à l'œuvre¹³⁵.

De plus, durant leur comparution devant le Comité, les représentants de Statistique Canada ont exhorté les intervenants, y compris tous les ministères, à leur indiquer le type de données dont ils ont besoin pour effectuer une bonne analyse sexospécifique afin que les questions appropriées puissent être posées dans les prochains questionnaires de Statistique Canada¹³⁶.

Sheila Regehr, une ancienne employée de Condition féminine Canada qui est maintenant directrice du Conseil national du bien-être social (CNBES), a fait part au Comité de son expérience avec Statistique Canada. Dès son entrée en fonction au CNBES, elle a communiqué avec Statistique Canada pour obtenir de l'information sur les ressources statistiques disponibles qui pourraient lui servir dans son travail. Elle a ensuite

134 Ailsa McKay, professeure d'économie, Université Glasgow Caledonian, *FEWO Témoignages*, 3 avril 2008 (0945).

135 Ellen Russell, professeure, École d'administration et de politique publique, Université Carleton, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1550).

136 Heather Dryburgh, chef de l'Enquête sociale générale, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada, *FEWO Témoignages*, 17 avril 2008 (1025).

ajouté que le personnel chargé de l'analyse sexospécifique à Finances Canada pourrait profiter de pareilles consultations auprès de Statistique Canada¹³⁷.

Le Comité est d'avis que, bien qu'il soit nécessaire de poursuivre la collecte de meilleures données ventilées selon le sexe, les lacunes observées dans les données existantes ne devraient pas empêcher les ministères, Finances Canada notamment, d'effectuer une analyse comparative entre les sexes donnant lieu à une budgétisation sensible à la sexospécificité. Au contraire, les ministères devraient remédier à ces lacunes en travaillant en étroite collaboration avec Statistique Canada et en cherchant activement des données ventilées selon le sexe afin de guider leurs analyses comparatives entre les sexes. Par conséquent,

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que Condition féminine Canada, en collaboration avec Statistique Canada, commence immédiatement à concevoir les ateliers de formation en collecte de données et en statistiques qui seront nécessaires à la budgétisation sensible à la sexospécificité, que ces ateliers soient fondés en partie sur la publication intitulée *À la recherche de données sur les femmes : les principales sources à Statistique Canada*, qu'ils soient offerts à tous les ministères fédéraux et organismes centraux selon le principe de recouvrement des coûts, et que des ressources supplémentaires soient mises à la disposition de Condition féminine Canada et de Statistique Canada pour la conception de ces ateliers.

137 Sheila Regehr, directrice, Conseil national du bien-être social, (à titre personnel), *FEWO Témoignages*, 17 avril 2008 (0945).

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que la championne de l'ACS à Finances Canada communique immédiatement avec Statistique Canada pour s'informer des ressources statistiques existantes susceptibles d'être utiles au ministère et que, dès sa création, l'équipe chargée de l'ACS cherche activement et régulièrement à obtenir de Statistique Canada des données et statistiques ventilées selon le sexe.

F. Transparence et documents confidentiels du Cabinet

Une autre question qui a été soulevée durant les témoignages a été la protection des documents confidentiels du Cabinet. Les nouvelles politiques passent par le processus de mémoires au Cabinet avant d'être approuvées, ce qui veut dire qu'elles finissent par être soumises au Cabinet. L'analyse comparative entre les sexes effectuée dans le cadre de ce processus est ensuite intégrée aux recommandations faites au ministre, ce qui fait qu'elle est en grande partie touchée par la règle de confidentialité des documents du Cabinet¹³⁸.

Le même problème s'est présenté lorsque des membres du Comité ont tenté d'obtenir auprès du SCT des exemples de présentations au Conseil du Trésor qui avaient été retournées aux ministères parce que leur ACS n'était pas adéquate. M. Wild leur a dit qu'il ne pouvait pas leur donner d'exemples d'ACS bien faite ou mal faite, ni de l'analyse effectuée par les fonctionnaires du SCT relativement à ces présentations, puisqu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet¹³⁹.

138 En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, c. A-1, certaines parties analytiques d'un MC peuvent être accessibles, mais habituellement les documents décisionnels sont touchés par la règle de confidentialité des documents du Cabinet. Anita Biguzs, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat des opérations, BCP, *FEWO Témoignages*, 6 mars 2008 (0920).

139 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 6 mars 2008 (1000).

Dans leur explication du caractère confidentiel de certains documents, les fonctionnaires de Finances Canada ont fait la distinction entre l'analyse provenant des ministères, et qui fait partie du processus budgétaire, et l'ACS interne des politiques fiscales effectuée par les analystes de Finances Canada, soulignant qu'ils divulguent ces dernières :

Les analyses comparatives entre les sexes réalisées par les ministères et incluses au processus budgétaire sont remises au ministre et constituent des conseils au ministre. Le ministère a cependant choisi de vous fournir ces informations en matière fiscale. Vous pourriez demander aux différents ministères de vous transmettre leurs analyses comparatives entre les sexes, et ils voudront peut-être vous donner ces informations. En ce qui concerne la politique fiscale, nous vous transmettons ces renseignements¹⁴⁰.

Étant donné que l'ACS initiale effectuée sur les initiatives fiscales potentielles du budget prend probablement la forme de conseil au ministre et qu'elle est, par conséquent, considérée comme un document confidentiel du Cabinet, l'ACS des nouvelles mesures fiscales présentées au Comité constitue un document distinct préparé par Finances Canada après coup. Le sous-ministre a expliqué au Comité que le document public est « une liste des éléments particuliers qui ont été envoyés, dans le cadre du processus budgétaire » et qu'il est, par conséquent, fondé sur du travail effectué avant la publication du budget¹⁴¹. Quoi qu'il en soit, en raison du caractère confidentiel des documents du Cabinet, le Comité ne peut avoir la certitude que l'ACS « publique » des initiatives fiscales fournie par Finances Canada est identique à celle fournie au Cabinet au cours de la préparation du budget. La qualité de l'ACS effectuée par Finances Canada sera examinée de plus près dans le chapitre VI.

140 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finance, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (1030).

141 Robert Wright, sous-ministre, Finances, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0835).

Enfin, selon les témoignages entendus, le manque de transparence endémique du processus a incité des témoins qui ont comparu devant le Comité à considérer avec un certain cynisme les efforts du gouvernement fédéral en matière de respect de l'égalité des sexes dans le processus budgétaire. Comme l'a dit Mme Peckford :

...on observe dans ce ministère et au sein du gouvernement fédéral un sérieux manque de transparence. J'estime que c'est ce qui explique le peu d'importance des mesures jusqu'à maintenant. Il est très difficile de parler franchement et publiquement de ce qu'on fait lorsque, comme je le crois, on agit essentiellement à la petite semaine et on fait des choix quelque peu arbitraires¹⁴².

G. Prise de décisions et reddition de comptes

Un outil évident de l'évaluation du rendement des ministères et des organismes centraux en matière d'ACS consiste à examiner les politiques qui émanent de ces organismes et leur impact sur les femmes. Cependant, les témoins ont souligné que cette démarche présentait une grave lacune puisque les fonctionnaires qui font le travail, qui effectuent l'ACS, ne prennent pas en fin de compte la décision sur la suite à donner à la politique ou sur la forme qu'elle prendra. Comme l'a fait remarquer M. Wild, « le problème est qu'on ne peut pas se servir de la décision d'un ministre pour déterminer la qualité des conseils qui lui ont été donnés¹⁴³ ».

Les témoins des organismes centraux ont souligné que le rôle de la fonction publique consiste à donner les meilleurs conseils possibles aux ministres, y compris une ACS complète des initiatives de politique qui sont proposées. Cependant, en fin de compte, c'est le Cabinet qui décide quelles politiques seront prioritaires et quelle importance accorder aux résultats de l'ACS. D'après un témoin, un exemple de cet état de

142 Nancy Peckford, directrice des programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1600).

143 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 6 mars 2008 (1040).

choses est illustré dans la devise non officielle de la fonction publique : « Conseiller avec courage, exécuter avec loyauté¹⁴⁴. »

Cette distinction importante entre le rôle de la fonction publique et celui du Cabinet a été faite par Mme Biguzs et M. Wild durant leur témoignage, et on en trouve le meilleur résumé dans la déclaration suivante de M. Wild :

Notre travail consiste à fournir, de façon non partisane, les meilleurs conseils stratégiques possibles tout en tenant compte de tous les points de vue et intérêts et en donnant notre meilleure opinion possible au sujet des plans à adopter. Mais au bout du compte, les ministres doivent tenir compte de tout cela, en plus des considérations politiques, avant de prendre une décision. Ensuite, nous nous conformons loyalement à ces décisions; voilà, essentiellement, le processus. [...] Nous fournissons des conseils. Nos conseils tiennent compte de l'analyse comparative entre les sexes, ce qui n'est pas nécessairement le seul aspect qu'il faille prendre en considération, du moins du point de vue d'un ministre. Je pense que cela fait partie de leur tâche à titre d'élus; par la suite, ils sont tenus responsables des décisions qu'ils ont prises¹⁴⁵.

Durant sa comparution devant le Comité, le sous-ministre des Finances a fait valoir le même argument :

[L]e rôle de la fonction publique est d'appuyer les ministres dans la prise de décisions. En tant que sous-ministre des Finances, mon rôle est d'appuyer le ministre des Finances. Pour ce faire, il faut s'assurer que le ministre prenne des décisions éclairées et fasse des choix judicieux. Dans cette optique, l'analyse comparative entre les sexes fait partie intégrante de l'analyse que nous fournissons, mais c'est une partie d'une évaluation extrêmement exhaustive.

[...]

Ce n'est pas seulement le ministère; tous les ministères peuvent aider leurs ministres à faire des choix et à prendre des décisions. Ce qui est à la base du rôle de fonctionnaire, c'est de donner des conseils neutres et fondés sur des faits, sans partisanerie [...] Selon moi, c'est un élément important du mécanisme permettant de donner des conseils éclairés¹⁴⁶.

144 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (1005).

145 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 4 mars 2008 (1005).

146 Robert Wright, sous-ministre, Finances, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0915)

Les témoins ont soulevé deux éléments importants dans cette discussion. Premièrement, il faut comprendre que l'ACS n'est qu'une des nombreuses façons d'évaluer les initiatives stratégiques dans le cadre du processus décisionnel, durant lequel il faut tenir compte aussi de priorités et besoins concurrents¹⁴⁷. Il en résulte que, dans le processus d'élaboration des politiques, comme dans toute situation où il faut faire des choix, il y aura des « gagnants et des perdants¹⁴⁸ ». Deuxièmement, il y a la notion de reddition de comptes qui nous vient du système de gouvernement de Westminster, où tant les parlementaires que l'ensemble des citoyens ont pour rôle de demander des comptes aux ministres, qui sont responsables de leurs décisions. Comme l'a dit M. Wild :

En bout de ligne, il appartient aux parlementaires et au public de tenir le gouvernement responsable de ce qu'ils en pensent, de la façon dont ces décisions ont été prises et du fait que ces décisions reflètent ou non le point de vue de l'intérêt public à ce moment-là¹⁴⁹.

Cette question sera examinée plus en profondeur dans le chapitre VII du présent rapport, qui porte sur la nécessité de mécanismes de surveillance et de leadership pour assurer l'établissement de budgets sensibles à la sexospécificité et, en fin de compte, à l'égalité des sexes, et qui renferme des recommandations précises à cet effet.

S'il ne fait aucun doute que le leadership en matière d'égalité entre les sexes doit surtout venir du milieu politique, il n'en reste pas moins que les cadres supérieurs de la fonction publique ont un rôle important à jouer à cet égard. Lorsqu'on lui a demandé s'il serait juste d'avancer que le concept de l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes dans le processus décisionnel des ministères fait partie de la culture de ce processus décisionnel, Mme Dwyer-Renaud a déclaré ce qui suit :

147 Anita Biguzs, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat des opérations, BCP, *FEWO Témoignages*, 4 mars 2008 (0905).

148 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 6 mars 2008 (1000).

149 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 4 mars 2008 (0940).

Je ne pense pas que nous en soyons déjà là. La pratique existe. Les cadres supérieurs connaissent son existence, mais est-ce qu'elle s'applique jusque dans le processus décisionnel? C'est inégal, selon le soutien offert aux ministères¹⁵⁰.

Le Comité a appris que le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise deux structures de gestion pour contribuer à faire en sorte que les ministères prennent des mesures pour atteindre les objectifs sexospécifiques et fassent une analyse comparative entre les sexes de leurs programmes et de leurs activités¹⁵¹. La structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) et le cadre de responsabilisation de gestion (CRG) permettent au gouvernement du Canada de mettre en place une gestion fondée sur les résultats qui s'inspire d'une information exacte et à jour sur le rendement. Mme Beckton a signalé au Comité que la SGRR et le CRG peuvent servir à suivre l'ACS des activités, des initiatives, des objectifs des politiques et des programmes, ainsi que de l'affectation des ressources des ministères¹⁵².

Étant donné que ces structures sont déjà en place et compte tenu du rôle important que jouent les cadres supérieurs dans le processus de prise de décisions, le Comité a discuté de l'idée que leur rendement en matière d'analyse comparative entre les sexes soit évalué en fonction de critères intégrés aux structures de responsabilisation de gestion en place. Par conséquent,

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que les hauts fonctionnaires du gouvernement, à savoir les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux, soient tenus responsables de la mise en œuvre d'une véritable analyse comparative entre les sexes au sein de tous les ministères et que l'évaluation de leur rendement et, par

150 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'analyse comparative entre les sexes, CFC, *FEWO Témoignages*, 26 février 2008 (1030).

151 Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, SCT, *FEWO Témoignages*, 4 mars 2008 (0910).

152 Clare Beckton, coordonnatrice, CFC, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1545).

conséquent, leurs augmentations salariales et promotions, soient liées à la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes dans leurs secteurs de responsabilité respectifs. Cette mesure doit inclure le greffier du Conseil privé, le secrétaire du Conseil du Trésor et le sous-ministre des Finances.

CHAPITRE V. D'UN BUDGET TRADITIONNEL À UN BUDGET SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ

Le Comité reconnaît qu'il existe des différences importantes entre l'approche traditionnelle (c'est-à-dire qui ne fait pas de distinction entre les sexes) et l'approche sensible à la sexospécificité dans l'établissement des budgets. Nous traiterons d'abord de la politique macroéconomique, le Comité ayant entendu des témoignages contradictoires sur la question de savoir si cet aspect des politiques peut être examiné du point de vue des sexes. Nous comparerons ensuite l'approche traditionnelle et l'approche sensible à la sexospécificité en examinant les dépenses et les recettes budgétaires¹⁵³. Le chapitre contient des recommandations visant à assurer que les politiques de dépenses et d'imposition sont sensibles à la sexospécificité. Dans le chapitre suivant, nous traiterons de la façon de mettre en œuvre un budget sensible à la sexospécificité.

A. Politique macroéconomique et budgets sensibles à la sexospécificité

Dans son témoignage, le sous-ministre de Finances Canada a réaffirmé que Finances Canada se préoccupe « de la santé économique générale du pays¹⁵⁴ ». Il a informé le Comité que le ministère poursuit « une démarche globale en matière de mieux-être pour tous les Canadiens — y compris les femmes¹⁵⁵ ». Le sous-ministre a ajouté que le ministère avait pour priorité de veiller à ce que l'économie globale soit « suffisamment dynamique pour favoriser la croissance, pour aider tous les Canadiens, et pour protéger les plus vulnérables d'entre eux dans cette période d'incertitude économique¹⁵⁶ ».

153 Les analyses détaillées que le Comité a entendues au sujet de l'ACS par Finances Canada de certaines mesures fiscales dans les budgets récents se trouvent aux annexes A et B.

154 Robert Wright, sous-ministre, Finances, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0830).

155 *Ibid.* (0840).

156 *Ibid.*

En ce qui concerne l'analyse comparative entre les sexes, Finances Canada fait la distinction entre politiques structurelles et politiques macroéconomiques¹⁵⁷. Comme l'explique Mme Levonian, championne de l'ACS à Finances Canada :

Les politiques macroéconomiques portent sur des variables économiques globales comme les excédents ou les déficits budgétaires et le niveau de la dette publique. Ces politiques établissent le cadre économique et financier dans lequel les politiques structurelles sont élaborées. Comme les politiques macroéconomiques ne ciblent, par définition, aucun secteur ni aucun groupe en particulier, l'analyse comparative entre les sexes ne s'y applique pas.

En revanche, les politiques structurelles peuvent avoir des répercussions sur certains secteurs ou certaines couches de la population. Comme ces politiques pourraient avoir différentes répercussions mesurables sur les femmes et sur les hommes, c'est à elles que doit s'appliquer l'analyse comparative entre les sexes. Parmi les politiques structurelles qui incombent au ministère des Finances, mentionnons la politique fiscale et tarifaire, la gestion des emplois fédéraux, l'administration de transferts versés aux provinces et l'élaboration d'un cadre réglementaire efficace pour le secteur financier¹⁵⁸.

À la différence de Finances Canada, Mme Rhonda Sharp, une experte en matière de budgets sexospécifiques à l'Université South Australia, a expliqué au Comité que la stratégie macroéconomique et l'engagement du gouvernement envers l'égalité des sexes étaient deux facettes inhérentes à l'exercice budgétaire sexospécifique :

[...] le contexte économique et politique global, en particulier la stratégie macroéconomique qui est en place et les discours sur le rôle du gouvernement, joue un rôle fondamental pour ce qui est de décider de ce que l'on peut réaliser en termes d'égalité des sexes, mais surtout, tout aussi important, cela influence la conception de tout exercice de budgétisation tenant compte de l'égalité des sexes que l'on voudrait mettre en œuvre¹⁵⁹.

Un budget sensible à la sexospécificité considère la politique économique comme la clé de l'établissement d'un niveau de vie et de perspectives économiques convenables

157 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (0905).

158 *Ibid.*

159 Rhonda Sharp, professeure d'économie, Hawke Research Institute for Sustainable Societies, Université South Australia, *FEWO Témoignages*, 5 décembre 2007 (1555).

pour les femmes¹⁶⁰. Y sont ainsi incorporés des objectifs de développement humain, la poursuite desquels entraîne une plus grande croissance économique. Mme Yalnizyan a donné l'explication qui suit :

Le développement humain est une affaire d'investissements publics et privés. Il ne vise pas exclusivement les femmes, mais les investissements pour aider les femmes produisent automatiquement dans les collectivités un effet multiplicateur considérable qui, curieusement, favorise une plus grande croissance économique. C'est un cercle vertueux que nous avons oublié au cours des 10 dernières années¹⁶¹.

Dans l'approche budgétaire habituelle, on croit que les variables économiques finissent par faire sentir leurs effets sur l'ensemble de la population. Comme l'a dit une experte en budgets sensibles à la sexospécificité :

[...] on reconnaît de plus en plus que cet « effet de ruissellement » n'est pas automatique; au contraire, les problèmes liés à la pauvreté et à l'inégalité, y compris l'inégalité entre les sexes, doivent être placés au cœur même de la politique¹⁶².

Les témoins ont souligné explicitement qu'un budget sensible à la sexospécificité doit comprendre des politiques structurelles et macroéconomiques. Mme Peckford a recommandé que Finances Canada se penche sur les effets différentiels que les politiques macroéconomiques ont sur les femmes, compte tenu de la multiplication des ouvrages écrits sur le sujet.

J'invite les membres du comité à se pencher sur ce choix et sur la possibilité de procéder à une ACS des politiques structurelles et macroéconomiques. Les chercheurs tentent maintenant de dresser le portrait global de la situation des femmes au point de vue macroéconomique. Le ministère des Finances ferait bien de s'en inspirer¹⁶³.

160 Debbie Budlender, et al., *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, London, 2002, p. 23.

161 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 1 avril 2008 (1020).

162 Debbie Budlender, et al., *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, London, 2002, p. 28. [Traduction]

163 Nancy Peckford, directrice des programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0940).

Comme l'a en outre fait observer Mme Yalnizyan, étant donné qu'une proportion importante des femmes se situe dans les tranches de revenus inférieurs, la politique macroéconomique a un impact marqué sur leur vie de tous les jours. Une analyse comparative entre les sexes aide à « mettre en évidence » cet impact sur le revenu des femmes.

Vous avez mentionné des pressions économiques mondiales. Vous avez fait allusion au recul du secteur de la fabrication. De plus, nous devons tous faire face au resserrement du crédit. Il s'agit de facteurs primordiaux qui vont influencer sur la macroéconomie. Dans chaque cas, les femmes sont au bas de l'échelle salariale. Dans chaque cas, une bonne ACS nous aidera à comprendre la façon dont la distribution des revenus change et dont les politiques gouvernementales influent sur cette distribution¹⁶⁴.

Le Comité convient que pour aller de l'avant avec un budget sensible à la sexospécificité qui reflète réellement la réalité de la vie des femmes, il est essentiel que Finances Canada se penche sur l'incidence des politiques macroéconomiques et des politiques structurelles. Par conséquent,

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que Finances Canada effectue régulièrement une analyse comparative entre les sexes de la politique macroéconomique du gouvernement, qu'il fasse appel à l'expertise de chercheurs et d'universitaires qui ont analysé de quelle manière la politique macroéconomique a atténué ou exacerbé les inégalités entre les sexes, qu'il détermine, durant son analyse, comment pareille politique macroéconomique gouvernementale accroît, diminue ou laisse inchangées les pertes subies par la société en raison de l'inégalité entre les sexes, et que ces analyses soient appliquées aux budgets fédéraux subséquents.

164 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (1000).

B. L'aspect relatif aux dépenses

Les témoins ont maintes fois fait valoir que, pour assurer l'égalité des femmes, il faut investir des fonds publics dans des secteurs clés, notamment ceux du logement abordable, de la garde d'enfants et de l'éducation postsecondaire.

Mais nous savons quelles sont les choses simples qui peuvent faire avancer l'égalité des femmes, et on répète ces choses depuis plus de 20 ou 30 ans. Elles comprennent tout ce qui [...] est lié au logement abordable, à la garde d'enfants, à l'accès à l'éducation postsecondaire. Ce ne sont pas des choses sexospécifiques, mais nous savons qu'elles améliorent la situation des femmes. Alors, il y a une courte liste d'éléments qui ouvrent des portes pour les femmes et réduisent les obstacles. Mais trouve-t-on certaines de ces choses dans le budget? Et dans quelle mesure le budget est-il axé sur l'avancement de l'égalité des femmes¹⁶⁵?

Même si le gouvernement fédéral a affecté des dépenses dans ces domaines, on a fait valoir au Comité que ces ressources ne répondaient pas correctement aux besoins des femmes. Par exemple, un témoin a décrit l'effet des nouvelles dépenses en éducation postsecondaire sur les femmes. Son analyse a montré que le nouveau financement fédéral ne répondait pas suffisamment aux besoins de 1,3 million d'étudiants. Or, les femmes sont maintenant majoritaires parmi les étudiants du niveau postsecondaire et, par conséquent, elles sont plus touchées que les hommes par les hausses des droits de scolarité¹⁶⁶. Dans leur témoignage, les représentants de Finances Canada ont dit du logement qu'il était un exemple de secteur où des progrès avaient été réalisés grâce aux dépenses gouvernementales en matière de logement abordable¹⁶⁷. Toutefois, d'autres témoins ont souligné qu'il faudrait faire une analyse de l'incidence des bienfaits pour évaluer l'impact de ces dépenses :

165 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (0905).

166 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (1015).

167 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0900).

Prenons l'exemple des logements à prix abordable. Trois ou quatre programmes vous ont été présentés. Qui en profite? De quelle façon? Est-ce que la situation s'est améliorée en dix ans? Ces questions sont importantes, et vont au fond des choses. Y a-t-il des preuves ou non? À défaut de preuve, vous ne pouvez pas prétendre avoir réalisé des progrès¹⁶⁸.

Les témoins ont dit au Comité que, pour dresser un budget sensible à la sexospécificité, il faut analyser tant les compressions des dépenses que les nouvelles dépenses rendues possibles par les excédents budgétaires. Mme Yalnizyan a donné comme exemple les compressions brutales faites par le gouvernement fédéral durant la lutte contre le déficit au début des années 1990 et leurs effets néfastes sur les femmes. Elle a ajouté que le gouvernement n'a jamais rétabli le financement supprimé à cette époque-là lorsqu'il a commencé à profiter d'excédents budgétaires.

Le financement n'a toutefois jamais été rétabli en période de surplus budgétaire. Nous nous sommes donc retrouvés devant une situation où les femmes ne pouvaient compter avec certitude sur des programmes et des services extrêmement importants pour leur stabilité et celle de leur famille¹⁶⁹.

Les témoins ont fait valoir que les gouvernements devraient songer à analyser la façon dont ces excédents sont affectés. Comme l'a dit Mme Sharp :

Mais comme vous avez des surplus budgétaires, il est intéressant de s'attacher à l'usage qu'on entend en faire. C'est crucial au plan politique car il semble à première vue — ce qui est faux — que l'on n'enlève rien à personne, mais que l'on distribue simplement des avantages¹⁷⁰.

Plus précisément, Mme Yalnizyan a fait ressortir que les gouvernements doivent réinvestir dans leurs collectivités durant les périodes de croissance économique.

168 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0950).

169 Nancy Peckford, directrice des programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1555).

170 Rhonda Sharp, professeure d'économie, Hawke Research Institute for Sustainable Societies, Université South Australia, *FEWO Témoignages*, 5 décembre 2007 (1630).

Toutefois, nous avons traversé une étrange décennie. Alors même que la situation économique était solide et en pleine croissance, et que les coffres publics se remplissaient, nous n'avons pas réussi à faire des investissements et à en récolter les bénéfices; que ce soit pour des centres communautaires où les enfants peuvent jouer, pour aider financièrement les femmes à payer les frais de garderie, pour fournir suffisamment de soins de santé afin que les femmes ne soient pas obligées de s'occuper des personnes âgées, handicapées ou malades à la maison. On aurait pu faire des investissements dans tellement de secteurs, et tout le monde aurait profité de la situation. Mais aujourd'hui, les investissements sont le domaine du secteur privé et le secteur public ne doit pas investir, il doit se tenir à l'écart du marché¹⁷¹.

Comme nous en reparlerons dans la section suivante, le gouvernement fédéral a eu tendance à recourir à des dépenses fiscales pour financer les programmes sociaux. Le Comité a appris que les dépenses directes devraient également être envisagées comme une source de financement des programmes sociaux. Ainsi, les témoins ont invité Finances Canada à déterminer le meilleur mécanisme de financement d'un programme social particulier en consultant les ministères responsables et en élargissant le processus de consultation.

Encore une fois, cela élargit le processus de consultation et permet de mettre l'accent sur les sexes à une étape plus précoce, ce qui est la clé. Sans vouloir continuer de m'attaquer au ministère des Finances, j'ajouterais que vraiment, quand on parle de programmes sociaux complexes et importants, on a besoin d'autant d'information de la part des spécialistes de ces questions que des experts en finances¹⁷².

Le Comité est d'avis qu'au moment d'élaborer un budget sensible à la sexospécificité, Finances Canada ne doit pas limiter son analyse comparative entre les sexes aux initiatives fiscales, mais plutôt l'étendre aux initiatives de dépenses déjà mises en œuvre ainsi qu'aux nouvelles initiatives de dépenses. Par conséquent,

171 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (1020).

172 Claire Young, vice-doyenne principale et professeure, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (1000).

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que Finances Canada effectue une analyse de la répartition des avantages tirés des initiatives de dépenses publiques, tant les nouvelles que celles déjà mises en œuvre, qu'il examine l'incidence de ces dépenses sur les hommes et les femmes et les groupes d'hommes et de femmes, par catégorie de revenus, et, s'il y a eu, en fonction de l'âge, de l'état matrimonial et des personnes à charge, que ces analyses soient examinées périodiquement par le groupe consultatif d'experts de Condition féminine Canada, et qu'elles soient appliquées aux budgets fédéraux subséquents.

C. L'aspect fiscal

1. Le régime fiscal

La principale fonction du régime fiscal est de générer les revenus nécessaires pour couvrir les dépenses de l'État qui reflètent les priorités de la société. Il peut également servir directement à réaliser des objectifs de politique publique au moyen de l'application de taux spéciaux d'impôt, d'exemptions fiscales, de déductions, de remboursements, de reports et de crédits qui touchent le niveau et la répartition des impôts¹⁷³.

Le gouvernement obtient une grande partie de ses recettes en prélevant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le Comité a appris que le régime fiscal n'est pas neutre quant à ses effets sur les sexes, n'ayant pas le même impact sur les hommes et les femmes. Les témoins ont expliqué au Comité que ce ne sont pas tous les objectifs gouvernementaux qui peuvent être atteints au moyen du régime fiscal ou de réductions d'impôt. Comme l'a souligné Mme Philipps :

173 Finances Canada, *Dépenses fiscales et évaluations 2007*, p. 9.

Il est vrai que la solution de nombreux problèmes d'égalité passe par des dépenses directes de l'État. On ne peut pas tout faire au moyen du régime fiscal pour corriger les inégalités entre les sexes ou résoudre les problèmes des personnes à faible revenu.

C'est l'une des raisons pour lesquelles il faut étudier le budget sous l'angle de l'égalité entre les sexes. Il y a eu un tel virage vers les réductions d'impôt comme moyen de s'attaquer aux problèmes. Il faut examiner de près ces réductions pour voir si elles sont aussi efficaces pour les femmes que pour les hommes, pour les petits revenus et les revenus plus élevés¹⁷⁴.

De façon plus générale, Mme Yalnizyan a fait remarquer que les « politiques fiscales et budgétaires ont contribué à élargir ce fossé entre les riches et les pauvres dans notre société¹⁷⁵ ». Elle a cité un rapport récent de l'Organisation de coopération et de développement économiques qui montre que les politiques fiscales adoptées par le Canada et d'autres pays ont eu « un effet plus favorable sur les groupes touchant un revenu plus élevé¹⁷⁶ ».

Mme Young et M. Good ont tous deux déclaré que les nouvelles mesures fiscales ne représentent qu'une faible proportion du budget. Il a été recommandé que l'analyse sexospécifique faite par Finances Canada porte non seulement sur les nouvelles mesures fiscales, mais encore sur les règles fiscales en vigueur¹⁷⁷. Les témoins ont également qualifié d'insuffisante l'analyse comparative entre les sexes de Finances Canada, disant ne pas croire « que cette analyse suffira, compte tenu de ce qu'on y considère comme utile pour les femmes¹⁷⁸ ».

174 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 novembre (1615).

175 Armine Yalnizyan, directrice de la recherche, Community Social Planning Council of Toronto, *FEWO Témoignages*, 5 décembre 2007 (1710).

176 OCDE, *Taxing Wages 2006-2007. Special Feature: Tax Reforms and Tax Burdens*, OCDE, mars 2008, p. 31. [Traduction]

177 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (0925).

178 Nancy Peckford, directrice des programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1605).

Mme Philipps a expliqué au Comité que le gouvernement pratiquait actuellement une politique fiscale non sexospécifique, « c'est-à-dire une politique qui ne tient pas compte expressément des différences entre les sexes¹⁷⁹ ». Elle a recommandé que quatre considérations soient appliquées à l'analyse comparative entre les sexes de la politique fiscale :

1. Examiner l'effet de la politique fiscale sur les femmes tant du point de vue de la distribution que de celui du comportement¹⁸⁰;
2. Examiner l'effet de la politique fiscale sur les hommes et les femmes d'un même foyer en tant que particuliers;
3. Examiner l'effet de la politique fiscale sur différents groupes de femmes;
4. Examiner l'effet de la politique fiscale sur les femmes à titre de salariées et de pourvoyeuses de soins non rémunérées.

(a) L'impôt sur le revenu des particuliers

Le Comité a appris qu'en 2007, 38 % des femmes et 24 % des hommes n'avaient pas produit de déclaration de revenu parce qu'ils n'avaient pas d'impôt à payer. Les témoins ont informé le Comité que lorsque le gouvernement fédéral réduit l'impôt sur le revenu, 38 % des femmes n'en profitent pas. D'ailleurs, les femmes qui ne paient pas d'impôt ne pourront pas profiter de mesures fiscales comme le nouveau crédit d'impôt pour enfants¹⁸¹.

179 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 novembre (1530).

180 Par l'analyse de l'effet de distribution, on cherche à déterminer qui profite de la modification de la fiscalité et si les femmes obtiennent une juste part des avantages du changement. Par l'analyse de l'effet de comportement, on cherche à déterminer en quoi les choix que feront les femmes différeront de ceux des hommes en raison de la modification fiscale.

181 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 November (1535).

Le Comité a appris qu'un budget sensible à la sexospécificité tient compte de la catégorie de contribuables qui bénéficiera d'une baisse d'impôt et montre comment les avantages seront répartis entre les catégories de revenus et les sexes¹⁸². Tel que noté par Mme Yalnizyan, pareille analyse montre que « presque quatre femmes sur dix ne sont pas du tout touchées par le régime fiscal ».

Le fait est que 58 % des Canadiens assujettis à l'impôt ne dépassent pas [la] première tranche de revenu, [dont le plafond] est de 37 884 \$. Environ 68 % des femmes, et 50 % des hommes, se trouvent dans cette catégorie. Cela veut donc dire que ces 3 milliards de dollars par année bénéficieront à la majorité des hommes et femmes canadiens qui sont assujettis à l'impôt.

Les trois quarts de tous les hommes canadiens profitent des réductions d'impôt, mais presque quatre femmes sur dix ne sont pas du tout touchées par le régime fiscal. Pourquoi? Eh bien, parce qu'elles ne gagnent même pas assez d'argent pour avoir à payer des impôts. Donc, pour quatre femmes sur dix, les réductions d'impôt sont sans intérêt¹⁸³.

Un budget sensible à la sexospécificité tient compte du coût de renonciation d'une réduction d'impôt étant donné que pareille réduction empêche le gouvernement fédéral de consacrer des fonds à ce qui est le plus important tant pour les hommes que pour les femmes.

Voilà ce que cet argent n'a pas permis de faire, alors que ce sont les priorités des femmes du Canada : des villes vivables, des mesures de soutien destinées aux familles, des nouveaux débouchés, la réduction de la pauvreté, une vie exempte de violence et l'accès à la justice fondamentale. Et, toutes ces mesures ne profiteraient pas uniquement aux femmes, mesdames et messieurs; elles profiteraient à tous¹⁸⁴.

182 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (0905).

183 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0920).

184 *Ibid.*

(b) L'impôt sur le revenu des sociétés

Finances Canada a expliqué au Comité que « les mesures fiscales qui s'appliquent au revenu des particuliers se prêtent davantage à l'ACS que celles qui s'appliquent au revenu des entreprises ».

Dans le régime d'imposition du revenu des particuliers, dès qu'on apporte une modification, les particuliers sont directement touchés. Alors, quand les particuliers sont directement touchés, il est possible de faire une ACS pour [connaître les] conséquences [d'une mesure donnée] pour les femmes; pour les Autochtones, etc. Mais, quand les mesures visent les entreprises, il est plus difficile de faire l'ACS puisqu'il s'agit d'entreprises plutôt que de personnes qu'on cherche à cibler¹⁸⁵.

Contrairement à la conception de Finances Canada de l'analyse budgétaire, dans un budget sensible à la sexospécificité, on considère que les mesures fiscales s'appliquant au revenu des sociétés se prêtent à l'ACS. Le Comité a appris que pareille analyse révèle les répercussions plus larges des réductions de l'impôt sur le revenu des sociétés. Par exemple, une diminution de l'impôt sur le revenu des sociétés se traduit souvent par une baisse des recettes de l'État et donc une diminution des ressources servant à répondre aux besoins des femmes en matière de logement abordable et de garde d'enfants¹⁸⁶.

Les témoins ont souligné que les particuliers ont un fardeau fiscal disproportionné par rapport à celui des sociétés. Mme Lahey a présenté au Comité ses propres calculs montrant la perte de recettes attribuable aux réductions de l'impôt sur le revenu des sociétés.

D'après mes propres calculs, le Canada a perdu 3,1 milliards de dollars de recettes fiscales qui ont été investis à l'étranger par des sociétés canadiennes l'année dernière, et cela continuera d'être le cas chaque année. En même temps, d'après mes estimations, 3 milliards de dollars de plus sont perdus sous forme de réductions d'impôt intérieures. Donc, des sommes énormes quittent les entreprises ce qui a pour résultat de réduire considérablement les recettes

185 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (0935).

186 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0920) (1005) (1055).

fiscales. Comment cette situation se compare-t-elle à celle des particuliers? Eh bien, si les sociétés ne paient pas d'impôts, qui reste-t-il pour les payer¹⁸⁷?

Le Comité a appris que, compte tenu de la tendance vers la réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés, l'impôt sur le revenu des particuliers représente maintenant une plus forte proportion des recettes fiscales du gouvernement fédéral que l'impôt sur le revenu des sociétés.

Dans les années 1960, l'impôt sur le revenu des particuliers représentait environ 30 % des recettes fiscales fédérales. Aujourd'hui, il [en] représente près de la moitié, soit 47 %. Examinons maintenant l'impôt sur les sociétés, à titre de comparaison. L'impôt sur les sociétés correspondait à 19 % des recettes fiscales fédérales dans les années 60, par rapport à seulement 13 % aujourd'hui. Nous parlons donc d'un changement massif; le gouvernement dépend de plus en plus de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cela revient à imposer moins [le capital] et à imposer davantage le travail¹⁸⁸.

Il vaut la peine de signaler que les gouvernements ont appliqué des politiques de réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés afin d'attirer des investissements et d'améliorer leur compétitivité. Toutefois, dans sa publication, *Dépenses fiscales et évaluations 2007*, Finances Canada a constaté « qu'il est difficile d'établir la preuve d'un lien entre l'impôt et l'investissement au moyen de données du monde réel¹⁸⁹ ».

Dans un budget sensible à la sexospécificité, on cherche à savoir si le régime fiscal est équitable pour les femmes et si les femmes assument une part disproportionnée du fardeau fiscal. Comme Mme Lahey l'a fait remarquer, une telle analyse requiert un examen « de l'effet conjugué des taxes à la consommation et de la structure des taux existante, prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹⁹⁰ ». Après avoir procédé à cette analyse, Mme Lahey a informé le Comité que « l'effet cumulatif de la TPS, de la TVP, de l'impôt fédéral

187 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (1005).

188 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (1005).

189 Finances Canada, *Dépenses fiscales et évaluations 2007*, p. 51.

190 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 28 novembre (1540).

sur le revenu, de l'impôt provincial sur le revenu » a pour résultat « un fardeau lourd, écrasant » pour les femmes parce que leur revenu est plus faible¹⁹¹.

Un membre du Comité a demandé à Finances Canada s'il serait possible d'effectuer une analyse comparative entre les sexes du régime fiscal. Pour Finances Canada, pareille analyse constituerait une « entreprise d'une grande envergure ».

Analyser le régime fiscal dans son ensemble du point de vue de l'analyse comparative entre les sexes constituerait une entreprise d'une grande envergure. À l'heure actuelle, le ministère des Finances n'a pas les ressources voulues pour se livrer à ce genre d'analyse. Si cela devenait une priorité pour les ministres, il faudrait alors que des fonds soient prévus pour que le ministère se dote des ressources nécessaires pour entreprendre ce genre d'analyse, mais à l'heure actuelle, il n'a pas les ressources voulues pour le faire¹⁹².

Bien que le Comité reconnaisse qu'une analyse comparative entre les sexes du régime fiscal fédéral constituerait une entreprise colossale pour Finances Canada, il croit qu'une telle analyse est nécessaire pour corriger les iniquités dans le régime fiscal et assurer la réussite de l'établissement de budgets sensibles à la sexospécificité. Par conséquent,

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que Finances Canada effectue une analyse comparative entre les sexes des politiques fiscales, tant les nouvelles que celles déjà en vigueur, y compris celles visant l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les taxes de vente et d'accise, qu'il tienne compte dans son analyse des effets différentiels, pour les hommes et les femmes, des dispositions relatives aux conjoints et des mesures fiscales applicables aux conjoints, qu'il élabore une analyse de la répartition des effets de ces

191 *Ibid.* (1545).

192 Louise Levonian, directrice générale, Direction de la politique de l'impôt, Finances, *FEWO Témoignages*, 11 mars 2008 (0950).

politiques selon la catégorie de revenu et le sexe, et s'il y a lieu, en fonction de l'âge, de l'état matrimonial et des personnes à charge, que ces analyses soient examinées périodiquement par le groupe consultatif d'experts de Condition féminine Canada, et qu'elles soient appliquées aux budgets fédéraux subséquents.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que Finances Canada conçoive des solutions pour remédier aux iniquités entre les sexes dans le régime d'impôt sur le revenu des particuliers, qu'il fasse appel à l'expertise d'universitaires et de chercheurs dans le cadre de son analyse et de son examen, que des ressources suffisantes soient affectées à cette initiative, et que le ministère présente au Comité un rapport de son examen au plus tard en mai 2010.

2. Dépenses fiscales

Le Comité a appris que les dépenses fiscales sont considérées comme étant des dépenses « indirectes » qui passent souvent inaperçues¹⁹³. Finances Canada est responsable de la partie du budget qui concerne les dépenses fiscales ainsi que de la déclaration et de l'évaluation de ces dépenses. Finances Canada publie chaque année des rapports de dépenses que l'on trouve sur son site web¹⁹⁴. Ces rapports ne renferment aucune ventilation sexospécifique. Ils ne présentent que des données quantitatives et n'examinent pas les effets différents que peuvent avoir ces dépenses sur les hommes et les femmes.

Les témoins ont précisé que les dépenses fiscales servent de plus en plus à financer des programmes sociaux. Au lieu de consacrer directement des dépenses aux

193 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (0950).

194 Finances Canada, *Dépenses fiscales du gouvernement du Canada*, <http://www.fin.gc.ca/purl/taxexp-f.html>.

programmes sociaux, le gouvernement fédéral a créé un système de subventions diverses pour ces programmes. Essentiellement, « au lieu de financer un programme ou une activité donnés au moyen d'une subvention directe, on verse cette subvention par l'entremise du régime fiscal¹⁹⁵ ». Par exemple, le coût de la prestation fiscale pour le revenu gagné a été de 555 millions de dollars en 2007, et celui du fractionnement du revenu de pensions, de 665 millions de dollars. Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) constituent la plus grande partie des dépenses fiscales; ils ont entraîné pour quelque 11 milliards de dollars de dépenses fiscales nettes en 2007¹⁹⁶.

Étant donné que le budget prévoit un montant appréciable de dépenses fiscales, les témoins ont recommandé que les comptes de dépenses fiscales publiés tous les ans fassent dorénavant partie intégrante du processus budgétaire.

Ce qu'il faudrait faire, c'est exiger que, dans chaque budget, il y ait un budget ou un compte des dépenses fiscales chaque année. On pourrait alors en prendre connaissance et être beaucoup mieux renseigné [...] sur les montants faramineux engagés à diverses fins publiques grâce aux dépenses fiscales. Il serait très important de le faire savoir aux Canadiens. En fait, si l'on fait l'addition, nous engageons autant ou presque autant en dépenses fiscales, par la porte arrière, que nous ne le faisons en dépenses directes¹⁹⁷.

Les témoins ont fait ressortir que le régime fiscal n'est peut-être pas le meilleur mécanisme pour répondre aux besoins des femmes, les aînées notamment. Le Comité a également entendu que si le gouvernement choisit de se servir du régime fiscal pour financer les programmes sociaux, il devrait songer à recourir aux crédits d'impôt remboursables.

Le seul type de réduction d'impôt dont peuvent profiter les femmes à faible revenu, ce sont les crédits remboursables [...] Vous voudrez peut-être envisager comme stratégie de réforme fiscale favorable à l'égalité entre les sexes la

195 Claire Young, *Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal*, Condition féminine Canada, octobre 2000, p. 9.

196 Finances Canada, *Dépenses fiscales et évaluations 2007*, p. 21.

197 David Good, professeur, School of Public Administration, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (1010).

conversion d'un plus grand nombre de crédits non remboursables en crédits remboursables, précisément pour que ces femmes à faible revenu en profitent¹⁹⁸.

Le Comité croit que, compte tenu du rôle important que jouent les dépenses fiscales dans le financement des programmes sociaux, il faut assurer une plus grande transparence afin de mieux comprendre l'incidence des dépenses fiscales sur les femmes. Par conséquent,

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que Finances Canada insère dans toutes les publications budgétaires fédérales à venir des tableaux affichant un résumé des mesures de dépenses fiscales, les nouvelles comme celles déjà en vigueur.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que Finances Canada examine, analyse et évalue les répercussions différentes qu'ont les instruments de dépenses fiscales, y compris les crédits d'impôt remboursables, selon le sexe et la catégorie de revenu, et, s'il y a lieu, selon l'âge, l'état matrimonial et les personnes à charge, et que cette analyse soit appliquée aux budgets fédéraux subséquents.

198 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 novembre 2007 (1535).

CHAPITRE VI. VERS UN BUDGET SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ

Le présent chapitre vise à donner des indications générales sur les mesures que le Canada peut prendre pour concevoir des budgets sensibles à la sexospécificité. Il traite des leçons tirées de l'expérience d'autres pays en matière de budgétisation sensible à la sexospécificité, présente les principales mesures à prendre au moment de concevoir un budget sensible à la sexospécificité et renferme des recommandations visant à assurer que le budget fédéral soit sensible à la sexospécificité.

Le Comité a appris qu'il n'existe « pas de recette unique » quant à l'approche que doit adopter le Canada pour établir un budget sensible à la sexospécificité. Ce qui importe, c'est de « garder cette approche simple et non pénible », surtout pour les fonctionnaires¹⁹⁹. Un témoin a déclaré au Comité que « le Canada doit choisir ce qui fonctionne dans son contexte particulier²⁰⁰ ». Parallèlement, le Comité a appris qu'un exercice budgétaire sensible à la sexospécificité doit faire en sorte que « le genre soit considéré comme une partie intégrante dès le départ, lors de l'analyse²⁰¹ ».

A. Leçons tirées de l'expérience d'autres pays

Dans son témoignage, M. Bartle a parlé des éléments suivants qui sont essentiels au succès des initiatives de budgétisation sensible à la sexospécificité.

199 Debbie Budlender, chercheuse spécialisée, Agence communautaire pour enquête sociale, Afrique du Sud, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1540).

200 Clare Beckton, coordonnatrice, CFC, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1555).

201 Marilyn Rubin, professeure en administration publique et en économie, John Jay College of Criminal Justice, City University of New York, *FEWO Témoignages*, 3 avril 2008 (1030).

1. Adhésion des acteurs de l'État et de la société civile;
2. Intégration de la sexospécificité aux budgets de tous les ordres de gouvernement;
3. Existence d'un contexte politique et de valeurs sociales propres à l'acceptation;
4. Intégration de l'analyse comparative entre les sexes à toutes les étapes du cycle budgétaire;
5. Disponibilité de compétences techniques et de données²⁰².

Des témoins ont décrit au Comité diverses expériences relatives à la mise en œuvre d'initiatives de budgétisation sensible à la sexospécificité par divers ordres de gouvernement. L'exemple le mieux connu est celui de l'Australie. Le gouvernement australien est considéré comme un pionnier dans ce domaine depuis qu'il a commencé à inclure un énoncé budgétaire sur les femmes dans ses documents budgétaires en 1984²⁰³. Comme Mme Sharp l'a expliqué au Comité, il s'agissait d'une budgétisation sexospécifique « par les « fémocrates », ce qui veut dire que les responsables en étaient les bureaucrates chargés d'élaborer la politique relative aux femmes dans l'appareil gouvernemental²⁰⁴ ». Le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en 1996 a « aboli l'exercice du type fémocrate et l'[a] remplacé par un énoncé budgétaire ministériel présenté chaque année²⁰⁵ ».

202 John R. Bartle, directeur et professeur, École d'administration publique, Université du Nebraska à Omaha, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1535).

203 Voir notamment Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, mai 2006, p. 39.

204 Rhonda Sharp, professeure d'économie, Hawke Research Institute for Sustainable Societies, Université de l'Australie du Sud, *FEWO Témoignages*, 5 décembre 2007 (1610).

205 *Ibid.*

Mme Sharp a signalé au Comité qu'une erreur a été commise puisque l'initiative budgétaire sensible à la sexospécificité n'était pas durable dans un climat économique et politique en évolution :

En Australie, nous avons commis l'erreur de croire que nous pourrions avoir le même modèle éternellement. La situation change, en particulier le climat économique et politique. Au début ou au milieu des années 1990, nous avons adopté un discours différent selon lequel le rôle du gouvernement devait être réduit constamment. Quand nous avons introduit la budgétisation tenant compte de l'égalité des sexes, c'était dans un environnement économique davantage keynésien, où il était possible d'obtenir des hausses importantes du budget consacré aux dossiers des femmes. Quand cet environnement a changé, nous n'avions pas vraiment de stratégie, sinon d'empêcher le pire d'arriver²⁰⁶.

Le Comité a appris qu'un processus de consultation est en place au gouvernement mais que ce qui « manque [...], c'est un mouvement fort à l'extérieur du gouvernement qui exercerait des pressions en matière budgétaire²⁰⁷ ».

Le Comité a aussi pris connaissance de l'expérience de l'Afrique du Sud relative aux budgets sensibles à la sexospécificité. Mme Budlender a expliqué que deux provinces sud-africaines ont fait des progrès dans l'institutionnalisation de la budgétisation sexospécifique. Les ministères provinciaux décrivent dans leur budget annuel les « allocations censées contribuer le plus à l'égalité entre les sexes et au développement de la jeunesse ». De plus, « il doit y avoir un rapport sur les résultats du sous-programme qui obtient le plus d'argent²⁰⁸ ». À l'échelle nationale, un comité parlementaire des femmes charge Mme Budlender de « l'aide[r] à analyser le budget et à préparer son rapport sur le budget, et [de] partage[r] d'autres compétences avec eux²⁰⁹ ».

206 *Ibid.*

207 *Ibid.*

208 Debbie Budlender, chercheuse spécialisée, Agence communautaire pour enquête sociale, Afrique du Sud, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1535).

209 *Ibid.*

L'expérience du Parlement écossais relative à la conception d'un budget sensible à la sexospécificité a été racontée par une représentante du Scottish Women's Budget Group, un organisme de la société civile en Écosse qui, à force d'exercer des pressions, a convaincu le Scottish Equal Opportunities Committee de nommer une conseillère spéciale en matière de budget. Ailsa McKay, qui est présentement nommée comme conseillère spéciale, a aidé le comité à examiner le budget en tenant compte des différences entre les sexes et à rédiger un rapport qui a été présenté au Comité des finances. Mme McKay a décrit son travail :

J'ai ensuite été appelée à fournir des conseils au sujet des témoins que le comité pourrait souhaiter entendre sur le contenu du budget écossais, à donner aux membres du comité des conseils sur les questions qu'il conviendrait de poser à ces témoins, à informer les membres du comité au sujet du contenu du budget, en insistant particulièrement sur les aspects touchant plus nettement les questions d'égalité ou, très souvent également, des aspects où ces questions n'étaient pas évidentes; et à enfin, participer à l'élaboration de la réponse écrite du comité sur l'égalité des chances au comité des finances du Parlement écossais, ce qui fait partie du processus formel d'examen²¹⁰.

Un quatrième exemple a été présenté au Comité; il concernait cette fois San Francisco, une municipalité qui fait partie des vingt plus grandes villes des États-Unis avec quelque 750 000 habitants et un budget d'environ 6 milliards de dollars²¹¹. Selon Mme Rubin, San Francisco a adopté son propre règlement CEDAW en 1998, les États-Unis ayant décidé de ne pas ratifier cette Convention.

Le règlement exige que, lors de la révision de leurs politiques en matière d'emploi, d'affectations budgétaires et d'octroi des services et des ressources, les services de l'administration municipale s'appuient sur une analyse comparative entre les sexes et les droits de la personne²¹².

210 Ailsa McKay, professeure d'économie, Université Glasgow Caledonian, *FEWO Témoignages*, 3 avril 2008 (0910).

211 Marilyn Rubin, professeure en administration publique et en économie, John Jay College of Criminal Justice, City University of New York, *FEWO Témoignages*, 3 avril 2008 (1000).

212 *Ibid.*

Pour cela, ce règlement exige que « les services de l'administration municipale procèdent à une analyse comparative entre les sexes dans trois secteurs : les affectations budgétaires, l'octroi de services et les pratiques en matière d'emploi²¹³ ». Mme Rubin a expliqué comment l'analyse comparative entre les sexes a révélé aux employés du Service des travaux publics l'incidence de leurs dépenses sur les femmes :

Lorsque le Service des travaux publics a d'abord été approché, il a dit que la répartition des trottoirs et l'éclairage des rues n'avaient rien à voir avec l'égalité entre les sexes.

Tout le monde est affecté par cette réalité. Le service responsable du statut de la femme et d'autres personnes de San Francisco se sont donc concertés et ont travaillé avec le service. Tous ont alors pris conscience, par exemple, que l'on fait des aménagements aux trottoirs pour accommoder les fauteuils roulants et les poussettes, et que la majorité des personnes qui poussent ces fauteuils roulants et ces poussettes sont des femmes. Il y a donc un impact manifeste. Tous ces gens ont aussi constaté qu'en matière d'éclairage de rue ce sont les femmes qui sont le plus à risque d'être victimes de crimes dans certains secteurs près des parcs et dans d'autres secteurs plus sombres.

Ces gens ont fini par prendre conscience que plusieurs de leurs dépenses ont des répercussions sexospécifiques, mais [...] ils ont beaucoup de mal à recueillir les données nécessaires pour documenter ces répercussions²¹⁴.

Mme Rubin a signalé au Comité que le leadership et la participation de la société civile sont les deux principaux critères qui ont favorisé la mise en œuvre de l'initiative budgétaire sensible à la sexospécificité à San Francisco.

Le dernier exemple qui a été présenté au Comité concerne une initiative budgétaire sensible à la sexospécificité qui a été mise en œuvre chez nous. Condition féminine Canada a accordé des fonds au United Nations Platform for Action Committee (UNPAC) du Manitoba afin qu'il mette en œuvre son projet de budgétisation sexospécifique. Dans le cadre de ses efforts à cet égard, l'UNPAC a fait campagne en faveur de l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes au processus budgétaire du Manitoba. Il a rencontré

213 *Ibid.* (1005).

214 *Ibid.* (1025).

le ministre des Finances et des hauts fonctionnaires qui ont dit souhaiter « que les compétences en matière d'analyse comparative entre les sexes et d'analyse de la diversité soient améliorées chez les fonctionnaires provinciaux ». UNPAC a participé à l'élaboration de projets pilotes pour « tester l'utilisation de l'ACS et renforcer sur le plan interne les compétences dans ce domaine²¹⁵ ». La première étape comportait l'établissement par la province d'un ordre de priorité pour les analyses de « la situation des femmes et des hommes, des garçons et des filles autochtones, ainsi que des femmes et des hommes, des garçons et des filles handicapés²¹⁶ ». Une fois les priorités établies, une formation a été offerte aux gestionnaires de programme et aux analystes de politiques dans plusieurs ministères, notamment Services à la famille et Logement Manitoba. Lissa Donner, bénévole auprès d'UNPAC et chercheuse autonome sur les questions touchant les femmes et la sexospécificité, a mentionné au Comité que les activités de formation et de recherche de Services à la famille et Logement Manitoba ont révélé ce qui suit :

En 2001, plus de 60 000 habitants de Winnipeg avaient un besoin impérieux de logement. En tenant compte du sexe dans notre analyse, nous avons découvert qu'il était plus fréquent que les femmes aient un besoin impérieux de logement. À Winnipeg et au Manitoba dans son ensemble, 100 hommes étaient dans cette situation par rapport à 125 femmes. D'entrée de jeu, on peut donc voir que la simple désagrégation des données selon le sexe a fait une grande différence pour ce qui est de notre compréhension de la situation²¹⁷.

B. Principales étapes de l'établissement d'un budget sensible à la sexospécificité

Le Comité est d'avis que les mesures ci-après devraient être prises en considération au moment de concevoir un budget sensible à la sexospécificité.

215 Lissa Donner, United Nations Platform for Action Committee Manitoba, *FEWO Témoignages*, 5 décembre 2007 (1605).

216 *Ibid.*

217 *Ibid.*

1. Intégrer le contexte de la vie des femmes

À maintes reprises, des témoins ont signalé au Comité que le contexte de la vie des femmes doit faire partie intégrante d'une approche budgétaire sensible à la sexospécificité. Mme Peckford fait remarquer que l'approche budgétaire actuelle de Finances Canada ne peut être considérée comme étant sensible aux différences entre les sexes.

Ce que je constate, relativement à l'analyse comparative entre les sexes à laquelle nous avons pu avoir accès, c'est qu'un grand nombre de mesures sont analysées, mais, dans certains cas, ces mesures n'ont absolument rien à voir avec la vie de la plupart des femmes, et elles n'ont absolument aucune incidence sur leur statut de personnes égales, leur participation à l'économie, ou la façon dont elles soutiennent leurs familles²¹⁸.

Mme Peckford a expliqué au Comité qu'un budget sensible à la sexospécificité aide à faire comprendre « ce qui désavantage économiquement les femmes, en particulier dans leur milieu²¹⁹ ».

Mme Lahey abondait dans le sens de Mme Peckford et elle a ajouté que les analystes qui entreprennent l'établissement d'un budget sensible à la sexospécificité doivent pouvoir effectuer des recherches sur « les réalités de la vie des femmes²²⁰ ».

2. Élaborer un plan d'action bien pensé comportant des indicateurs clés pour mesurer les progrès accomplis

Il a été annoncé dans le budget 2008 que le gouvernement fédéral élaborera un « plan d'action visant à faire progresser l'égalité des femmes au Canada grâce notamment à l'amélioration de leurs conditions économiques et sociales et à leur plus grande

218 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1650).

219 *Ibid.* (1600)

220 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (1055).

participation à la vie démocratique²²¹ ». Mme Peckford a dit craindre qu'un tel plan d'action ne puisse être mis à exécution :

Je crains seulement qu'un plan d'action ne devienne un exercice bureaucratique, qu'il ne soit pas musclé, qu'il donne l'impression d'être parfait d'après la description, et [qu'il ressemble] à toutes sortes d'autres plans d'action exécutés dans le monde entier, mais que Condition féminine Canada soit chargé de le mettre en œuvre sans pouvoir obliger les décideurs aux niveaux supérieurs du gouvernement à le mettre en œuvre²²².

Parallèlement, elle a fait remarquer que le plan d'action est l'occasion de se pencher sur les besoins particuliers des femmes et d'améliorer l'analyse comparative entre les sexes déjà mise en place au gouvernement fédéral. Elle a également signalé la nécessité d'avoir des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis.

Mais, vu l'engagement pris par le gouvernement vis-à-vis du plan d'action, nous avons maintenant l'occasion, à mon avis, de l'examiner en profondeur en vue d'améliorer et d'enrichir la stratégie qui sous-tend l'analyse comparative entre les sexes, aussi faible et marginale soit-elle. L'un des moyens clés à prendre pour y arriver — et c'est justement ce qui manquait en action fédérale pour l'égalité des femmes — consiste à élaborer une série d'indicateurs qui vous aident à définir le succès²²³.

Mme Peckford a aussi mentionné au Comité que le plan d'action doit obtenir l'adhésion du gouvernement. À l'instar du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, elle a recommandé que le gouvernement affirme son engagement à l'égard de l'égalité entre les sexes dans le discours du Trône²²⁴.

[L]'une des recommandations du groupe d'expert[e]s faisait état du fait que l'une des meilleures indications de l'engagement d'un gouvernement vis-à-vis de l'égalité des sexes et de l'égalité des femmes est justement la mention de cet engagement dans le discours du Trône. D'après le groupe d'expert[e]s, il convient de se servir du discours du Trône pour définir nos objectifs plus

221 Gouvernement du Canada, *Le plan budgétaire de 2008 – Un leadership responsable*, février 2008, p. 124.

222 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (1010).

223 *Ibid.* (1030).

224 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : Au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 9.

généraux et notre vision en ce qui concerne l'égalité des femmes. Or depuis plusieurs années, le discours du Trône de différents gouvernements ne saisit pas cette occasion. Pour moi, le moment est venu de le faire²²⁵.

3. Poser les bonnes questions

Le Comité a appris qu'au moment d'entreprendre un exercice budgétaire sensible à la sexospécificité, les responsables de l'analyse doivent établir une liste de questions et y répondre. Mme Peckford a donné des exemples de questions :

- L'initiative budgétaire renforce-t-elle l'indépendance économique des femmes?
- Aide-t-elle les femmes à faible revenu à dépasser le seuil de faible revenu?
- Si l'initiative budgétaire est une mesure fiscale, est-elle remboursable?
- Les femmes dont l'accès à l'emploi est limité sont-elles prises en compte?
- L'initiative budgétaire permet-elle aux femmes d'accéder équitablement aux services essentiels?
- Des indicateurs ont-ils été élaborés en consultation avec d'autres experts et des organisations qui luttent pour l'égalité des femmes²²⁶?

4. Intégrer la sexospécificité au cycle budgétaire

Le Comité a appris qu'un exercice budgétaire sensible à la sexospécificité doit faire partie intégrante de toutes les étapes du processus budgétaire.

225 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (1010).

226 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (0945; 0950).

Il importe de considérer toutes les étapes depuis le début, lorsque l'exécutif élabore le budget, puis le soumet à l'assemblée législative, qui l'adopte. Il faut étudier explicitement cette étape également²²⁷.

Le tableau ci-dessous intitulé «Intégration de la budgétisation sensible aux différences entre les sexes au processus budgétaire» montre de quelle façon la sexospécificité en tant que variable s'intègre à toutes les étapes du cycle budgétaire.

227 John R. Bartle, directeur et professeur, École d'administration publique, Université du Nebraska à Omaha, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1615).

Tableau 4 – Intégration de la budgétisation sensible aux différences entre les sexes au processus budgétaire²²⁸

| Étape du processus budgétaire | Initiatives |
|-------------------------------|--|
| Préparation du budget | <ol style="list-style-type: none"> 1. Initiatives budgétaires sexospécifiques énoncées dans la politique budgétaire principale de l'exécutif. 2. Politiques sexospécifiques intégrées aux lignes directrices budgétaires générales et instructions du bureau central du budget. 3. Priorités sexospécifiques établies pour les affectations budgétaires des ministères destinées à des organismes particuliers. |
| Approbation du budget | <ol style="list-style-type: none"> 1. Élaboration de lignes directrices sexospécifiques pour les lois sur les dépenses et les revenus dans le cadre global de la prise de décisions législatives. 2. Intégration d'une terminologie sexospécifique dans l'établissement de nouveaux programmes et organismes. 3. Utilisation de lignes directrices tenant compte des différences entre les sexes pour l'affectation des ressources discrétionnaires. 4. Ajout de résultats sexospécifiques dans les notes financières qui accompagnent les nouvelles mesures législatives sur les dépenses et les revenus. |
| Exécution du budget | <ol style="list-style-type: none"> 1. Élaboration de lignes directrices lorsque les organes législatifs donnent une certaine latitude aux ministères. 2. Élaboration de lignes directrices relatives aux différences entre les sexes pour l'impartition, les marchés et le versement de subventions. 3. Application d'objectifs sexospécifiques dans la dotation en personnel. |
| Vérification et évaluation | <ol style="list-style-type: none"> 1. Intégration de la sexospécificité dans les vérifications financières qui mettent l'accent sur les dépenses et la conformité. 2. Intégration de la sexospécificité dans les vérifications de rendement qui mettent l'accent sur le rendement et les résultats. 3. Vérification du respect des lignes directrices et objectifs relatifs aux différences entre les sexes. |

228 Marilyn M. Rubin et John R. Bartle, « Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective », *Public Administration Review*, vol. 65, n° 3, 2005, p. 264.

5. Utiliser les outils d'analyse adéquats

Des témoins ont signalé au Comité qu'il est nécessaire d'avoir un ensemble d'outils et de modèles analytiques pour être en mesure d'analyser un budget sensible à la sexospécificité.

L'expérience acquise dans d'autres pays démontre que divers outils servent à créer des modèles analytiques permettant notamment d'analyser la répartition des revenus. Ces outils sont par exemple les audits selon le sexe, les évaluations des répercussions sur les sexes, les évaluations des avantages ventilés selon le sexe, l'analyse de l'incidence des dépenses gouvernementales ventilées selon le sexe et les énoncés budgétaires tenant compte des considérations liées à l'égalité entre les sexes²²⁹.

Selon Mme Lahey, « [l'u]n des éléments fondamentaux d'une bonne analyse comparative entre les sexes est de ne pas faire de suppositions, de ne pas utiliser la pensée stéréotypée, mais d'utiliser les données réelles²³⁰ ».

6. Assurer la durabilité

Plusieurs témoins ont mentionné au Comité qu'une approche budgétaire sensible à la sexospécificité doit être durable.

Le critère, au fond, est de voir si le budget sexospécifique peut survivre aux changements de gouvernement. Cela a toujours été le problème. Il faut justifier le travail nécessaire, mais nous avons constaté que cela fonctionne, et il me semble que, plus que toute autre chose, c'est une question d'engagement²³¹.

Le prochain chapitre traite plus à fond de la durabilité que peuvent assurer un cadre législatif et des vérifications.

229 Clare Beckton, coordonnatrice, CFC, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1545).

230 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (0925).

231 John R. Bartle, directeur et professeur, École d'administration publique, Université du Nebraska à Omaha, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1540).

7. Faire participer la société civile au processus budgétaire

De nombreux témoins ont signalé au Comité que l'efficacité d'un exercice budgétaire sensible à la sexospécificité nécessite la participation de la société civile. Mme Philipps a décrit le rôle de la société civile de la façon suivante :

Il doit y avoir des organisations de la société civile qui suscitent des aspirations, réclament l'analyse sexospécifique, proposent une analyse indépendante pour passer en revue ce que le gouvernement fait pour qu'il finisse par, d'abord, faire l'analyse lui-même et, ensuite, la rendre efficace²³².

Les témoins ont mentionné au Comité que le processus de consultation prébudgétaire de Finances Canada doit s'étendre à un éventail plus large d'organisations de femmes. Des consultations plus vastes sont nécessaires pour élaborer un budget sensible à la sexospécificité.

Finances Canada a déclaré avoir reçu des mémoires de plusieurs organisations de femmes, mais il n'a pas précisé lesquelles ont été rencontrées au cours des consultations prébudgétaires de 2008. D'après un témoin, seul un petit nombre d'organisations féminines ont été rencontrées, ce qui est insuffisant pour bien refléter les besoins de femmes.

[Le] niveau [actuel] de consultation et les conditions dans lesquelles des consultations de ce genre se déroulent sont tout simplement insuffisants pour permettre d'en arriver à un budget qui tienne réellement compte des besoins des deux sexes et qui reconnaisse les réalités économiques des femmes en essayant d'y réagir de façon positive²³³.

C. La voie à suivre

Le Comité félicite Finances Canada d'avoir entrepris l'intégration des différences entre les sexes à son analyse des modifications aux politiques fiscales, mais il s'inquiète

232 Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School, Université York, *FEWO Témoignages*, 28 novembre (1555).

233 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0945).

du fait que l'analyse effectuée ne tient pas compte du contexte de la vie des femmes ni n'intègre les objectifs de l'égalité des sexes à son cadre général²³⁴. Des témoins ont mentionné au Comité que l'ACS des budgets fédéraux récents fournie par Finances Canada n'est pas fondée sur des preuves. De plus, le Comité est préoccupé par le fait que Finances Canada n'a pas cherché à intégrer des données de Statistique Canada afin d'améliorer son analyse. Mme Lahey a notamment déclaré au Comité que l'analyse du compte d'épargne libre d'impôt du budget de 2008 effectuée par Finances Canada ne tient pas compte de données de Statistique Canada qui démontrent que « les familles dont le revenu se situe dans les deux ou trois derniers quintiles demeurent nettement endettées année après année » et sont donc incapables d'épargner, de quelque façon que ce soit²³⁵. Le Comité est également préoccupé par le fait que Finances Canada ne s'est pas suffisamment efforcé de faire appel au savoir-faire des organisations de femmes, étape qu'il juge important pour faire progresser la budgétisation sensible à la sexospécificité. Enfin, dans le but d'accroître la transparence, le Comité souhaite qu'à l'avenir, toute analyse comparative entre les sexes effectuée par Finances Canada fasse l'objet d'une plus grande distribution et qu'elle figure donc dans la publication officielle du budget. Par conséquent,

RECOMMANDATION 18

Le Comité recommande que Finances Canada, en collaboration avec Condition féminine Canada, élabore un plan d'intégration de la sexospécificité dans le cycle budgétaire d'ici janvier 2010, et que Finances Canada fasse rapport au Comité de l'état d'avancement de ce plan en mai 2009.

234 Voir les annexes A et B pour une comparaison de l'ACS de Finances Canada et de celle de témoins qui ont présenté leur propre analyse des modifications aux politiques fiscales.

235 Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies, Université Queen's, *FEWO Témoignages*, 15 avril 2008 (0930). Voir aussi l'annexe B, « ACS du compte d'épargne libre d'impôt », qui présente les analyses soumises par Finances Canada, Condition féminine Canada et Kathleen Lahey.

RECOMMANDATION 19

Le Comité recommande qu'à compter du prochain budget fédéral, Finances Canada tienne de vastes consultations prébudgétaires, notamment auprès d'organisations de femmes, afin d'établir un budget sensible à la sexospécificité qui tienne compte du contexte de la vie des femmes, qu'un rapport traitant des questions soulevées soit publié, et que le budget fédéral prenne en considération les questions et les recommandations présentées par les organisations de femmes.

RECOMMANDATION 20

Le Comité recommande que Finances Canada publie et que le ministre des Finances dépose au Parlement, avec tous les futurs budgets fédéraux, l'analyse comparative entre les sexes des mesures budgétaires préparée par Finances Canada.

CHAPITRE VII. QUESTIONS CLÉS POUR L'INTÉGRATION DE LA BUDGÉTISATION SENSIBLE À LA SEXOSPÉCIFICITÉ : LEADERSHIP ET SURVEILLANCE

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 Canada²³⁶.

Deux thèmes ont rapidement dominé l'étude que le Comité a menée sur l'établissement de budgets sensibles à la sexospécificité, à savoir le leadership et la surveillance. Le Comité reconnaît qu'il faut un cadre propice à l'établissement de budgets véritablement sensibles à la sexospécificité. Comme l'a noté Mme Steinsky-Schwartz dans son témoignage, « le budget de genre fait vraiment partie d'un système général, donc il ne faut pas examiner le budget de genre de façon isolée²³⁷ ».

Le présent chapitre porte sur la surveillance que peut exercer le Parlement afin de garantir l'élaboration de budgets sensibles à la sexospécificité, et sur la conception des mécanismes de responsabilisation nécessaires à ce rôle, comme la mise sur pied d'un cadre législatif, la création d'un nouveau haut fonctionnaire du Parlement et l'appui du Bureau du vérificateur général. Le Comité fait plusieurs recommandations en vue de l'établissement de ces mécanismes. Il reconnaît cependant qu'aucun de ceux-ci ne peut

236 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 28.

237 Georgina Steinsky-Schwartz, présidente et chef de la direction, Imagine Canada, ancienne présidente du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (1000).

donner de résultats sans une bonne compréhension de ce que la budgétisation sensible à la sexospécificité est censée accomplir et sans le leadership politique qui fera en sorte que la question occupe une place de choix dans le programme du gouvernement.

A. Résultats attendus de la budgétisation sensible à la sexospécificité

Dans son étude, le Comité a entrepris d'analyser le but des budgets sensibles à la sexospécificité et les résultats que l'on peut en obtenir. Même si ces sujets ont été abordés dans les chapitres précédents, il est bon de les reprendre sous l'angle de leur importance cruciale pour la réalisation de budgets véritablement sensibles à la sexospécificité. Pour savoir ce que l'on peut attendre d'une analyse comparative entre les sexes et d'un budget sensible à la sexospécificité, il faut remonter à leur origine, la Déclaration et le Programme d'action de Beijing. Comme l'a rappelé Mme Peckford, l'objectif a toujours été l'égalité pour les femmes :

L'analyse comparative entre les sexes [...] a vu le jour dans le cadre du Plan d'action de Beijing. Il s'agissait de l'outil de mobilisation des engagements en matière d'égalité du gouvernement canadien. Elle trouvait ses fondements dans la reconnaissance du fait que l'égalité entre les sexes n'était réalité que pour une partie des Canadiennes, que la discrimination existait encore — ne serait-ce que de façon implicite — et qu'il était important de cerner non seulement les objectifs des politiques, mais aussi leurs répercussions²³⁸.

Les témoins ont fait savoir au Comité que la budgétisation sexospécifique est malheureusement trop souvent perçue comme une fin en soi, sans que l'on comprenne clairement ce qu'elle est censée accomplir. Après avoir examiné les ACS préparées par Finances Canada pour les trois derniers budgets qui ont été fournies au Comité, Mme Peckford a critiqué le ministère, notant « l'incohérence fondamentale entre l'utilisation faite de l'ACS et son origine ».

238 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 17 avril 2008 (0940).

Après avoir écouté le témoignage du sous-ministre et celui de la championne de l'analyse comparative entre les sexes il y a quelques semaines [...] [i]l semble que le ministère comprenne mal le contexte dans lequel il devrait procéder à une ACS²³⁹.

Comme Mme Yalnizyan l'a signalé au Comité, les budgets sensibles à la sexospécificité doivent contribuer à faire avancer l'égalité des femmes.

La toute première chose que tous les parlementaires devraient se demander lorsqu'ils préparent des budgets, c'est en quoi les budgets peuvent-ils contribuer à faire avancer l'égalité des femmes? C'est une question simple : que pouvons-nous faire pour faire avancer l'égalité des femmes par le biais du budget, et est-ce que le budget en question contribue à cet objectif²⁴⁰?

Dans son Rapport final, le Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes a recommandé que le résultat global souhaité en fin de compte soit une égalité de substance, définie comme le fait 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 résultats²⁴¹ ». Louise Langevin, professeure à l'Université Laval, et membre du Groupe d'expertes, a expliqué la distinction entre l'égalité formelle et l'égalité de substance de la manière suivante :

L'égalité formelle, c'est lorsque des personnes dans des situations identiques sont traitées de la même façon. Cette approche de l'égalité formelle a été rejetée par la Cour suprême du Canada depuis 1989. L'égalité, ce n'est pas lorsque tout le monde est traité de la même façon. L'égalité, c'est l'égalité de substance. L'égalité réelle, l'égalité dans les faits, c'est traiter différemment les personnes pour leur permettre d'atteindre l'égalité réelle.

Je vais utiliser l'exemple d'une course. On a souvent l'impression que la vie quotidienne est une course. L'égalité des chances, c'est lorsque tous les coureurs, les citoyens et les citoyennes, sont sur la ligne de départ. Dans la course de la vie, certaines personnes courent plus fort et plus vite parce qu'elles

239 *Ibid.*

240 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 1^{er} avril 2008 (0905).

241 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 14.

sont plus musclées. D'autres personnes courent moins fort parce qu'elles sont handicapées et n'ont qu'une jambe. D'autres encore ont des poids sur les épaules: elles s'occupent d'enfants, de personnes âgées, de malades. Donc, des personnes très en forme et très jeunes vont gagner la course, alors que d'autres ne vont jamais franchir le fil d'arrivée.

L'égalité de substance permet aux personnes qui courent moins fort ou moins vite, pour toutes sortes de raisons, de franchir la ligne d'arrivée. La vraie définition de l'égalité, c'est l'égalité de substance. C'est celle qui tient compte de la discrimination systémique, qu'on ne voit même plus²⁴².

Le Comité prend acte du fait que l'égalité de substance pour les femmes est le résultat souhaité de l'analyse comparative entre les sexes et de la budgétisation sensible à la sexospécificité. Par conséquent,

RECOMMANDATION 21

Le Comité recommande que, dans le cadre de la mise en œuvre de la budgétisation sensible à la sexospécificité, le gouvernement du Canada respecte les engagements internationaux que le Canada a contractés aux termes de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing et d'autres conventions internationales, et qu'il s'engage à appuyer l'égalité de substance des femmes, qui est définie comme le fait, pour les femmes, de jouir des conditions propices au plein exercice de leurs droits fondamentaux et de leur potentiel et de pouvoir contribuer à l'évolution politique, économique, sociale et culturelle du pays et profiter des résultats.

B. Rôle des comités parlementaires

La discussion sur la surveillance parlementaire dans le cadre de cette étude était axée sur le rôle des comités parlementaires dans le processus budgétaire. Il a été recommandé que le Comité permanent des finances et le Comité permanent de la

242 Louise Langevin, professeure de droit, Université Laval, ancienne membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *Témoignages*, 8 avril 2008 (0940).

condition féminine mènent ensemble des consultations prébudgétaires et qu'ils étudient le budget dans l'optique de l'égalité des sexes. Un des témoins a fait valoir que l'analyse comparative entre les sexes du budget devrait faire partie intégrante des tâches habituelles du Comité permanent de la condition féminine²⁴³. Pour sa part, Mme Sharp a fait remarquer qu'il fallait mettre en place les structures parlementaires nécessaires pour assurer la durabilité d'un budget sensible à la sexospécificité.

Entre autres choses, le Comité permanent pourrait trouver des moyens qui permettraient au Parlement de surveiller le processus. [...] Il faut assurer la formation des politiques à cet égard et s'assurer que des questions sont posées à ce sujet au Parlement. De cette façon, lorsqu'arrive l'étape du budget, les parlementaires sont prêts à mettre l'égalité des sexes sur la table. [...]

Vous pourrez surmonter les principaux obstacles en trouvant une façon d'utiliser les structures à votre disposition pour accorder le plus d'importance possible à ce dossier, le surveiller et lui donner un coup de pouce pour s'assurer que le travail continue. Si personne ne pose de questions à ce sujet au Parlement ce sera peine perdue²⁴⁴.

Pour ce qui est du rôle du Comité des finances dans ce processus, M. Good a indiqué que les membres du Comité des finances doivent aussi examiner les questions financières et budgétaires en tenant compte des « différences entre les sexes » et « évoquer ces questions lors des consultations prébudgétaires, et [...] les soulever avec vigueur auprès du ministre des Finances et autres personnes dans ce processus²⁴⁵ ».

Le Comité a reçu deux séances de formation sur l'analyse comparative entre les sexes, dont l'une a été donnée par Condition féminine Canada et l'autre par une consultante de l'extérieur. Il estime que ces séances lui ont permis d'acquérir une connaissance pratique de l'application de l'analyse comparative entre les sexes à son travail. Il croit que tous les comités parlementaires devraient contribuer davantage à

243 Armine Yalnizyan, économiste principale, Centre canadien de politiques alternatives, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (0925).

244 Rhonda Sharp, professeure d'économie, Hawke Research Institute for Sustainable Societies, Université de l'Australie du Sud, *FEWO Témoignages*, 5 décembre 2007 (1650).

245 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (1000).

intégrer la sexospécificité dans leurs travaux et qu'ils bénéficieraient donc tous d'une formation sur l'ACS. Par conséquent,

RECOMMANDATION 22

Le Comité recommande que, dans le but de sensibiliser le Parlement à l'importance d'une application uniforme de l'analyse comparative entre les sexes, depuis le moment de l'élaboration d'une politique jusqu'à sa mise en œuvre, tous les membres de tous les comités permanents de la Chambre des communes reçoivent une formation sur l'analyse comparative entre les sexes au début de chaque session parlementaire.

C. Rapport au Parlement

Des témoins ont expliqué au Comité que l'une des principales approches en matière de surveillance parlementaire consisterait à obliger les ministères fédéraux à faire rapport au Parlement de leurs activités liées à l'ACS. Certains ont laissé entendre que les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) et les Rapports ministériels sur le rendement (RMR) seraient un mécanisme approprié.

L'établissement de budgets tenant compte des besoins des hommes et des femmes est toujours plus facile lorsque les pays utilisent une certaine forme de budgétisation fondée sur le rendement ou les résultats. C'est plus facile ainsi qu'avec la budgétisation par objet de dépenses, car la budgétisation fondée sur le rendement ou les résultats examine les résultats et les conclusions physiques au lieu de traiter la budgétisation comme un exercice de comptabilité, ce qui était jadis le cas. Cette leçon indique que le Canada est très bien placé pour établir des budgets tenant compte des besoins des hommes et des femmes, car vous avez votre Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats, vos rapports sur les plans et les priorités et vos rapports sur le rendement

ministériel, qui vous permettent de vous demander où va l'argent alloué et de mesurer physiquement les résultats que cet argent a permis d'atteindre, ce qui pour moi est un élément important de l'établissement de budgets tenant compte des besoins des hommes et des femmes²⁴⁶.

Dans l'état actuel des choses, les ministères n'ont pas à faire rapport de leurs activités liées à l'ACS, ni dans leurs RPP/RMR, ni dans un document distinct. Toutefois, selon Mme Dwyer-Renaud, Condition féminine Canada collabore actuellement avec les ministères à l'intégration de l'ACS dans le cycle de planification et de rapport²⁴⁷. D'autres témoins ont fait remarquer que, si le gouvernement adoptait une directive ou une politique générale qui exigerait des ministères qu'ils présentent des rapports sur leurs activités liées à l'ACS, cela pourrait faciliter une plus grande responsabilisation à l'égard de l'intégration de l'ACS²⁴⁸.

L'exception à la règle à cet égard est Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). CIC se démarque par rapport aux autres ministères fédéraux du fait que la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*²⁴⁹ (LIPR) oblige le ministère à déposer chaque année un rapport au Parlement sur l'incidence de la Loi sous l'angle de l'analyse comparative entre les sexes. Selon M. Oberle, l'obligation de présenter un rapport au Parlement sur le sujet a été très bénéfique pour le ministère :

L'obligation de faire rapport au Parlement, qui est prévue par la loi, rend le dossier encore plus pertinent et renforce l'engagement à cet égard. Elle nous aide à faire comprendre l'importance et la priorité de ce dossier à nos collègues. Elle nous met au défi de bien réfléchir à ce qu'il faut faire pour obtenir des résultats positifs. En bref, les incidences ont été importantes et positives²⁵⁰.

246 Debbie Budlender, chercheuse spécialisée, Agence communautaire pour enquête sociale, Afrique du Sud, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1535).

247 Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, CFC, *FEWO Témoignages*, 10 décembre 2007 (1655).

248 Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, BVG, *FEWO Témoignages*, 10 avril 2008 (0920); Peter Oberle, directeur général, Affaires corporatives, CIC, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (1015).

249 L.C. 2001, c. 27.

250 Peter Oberle, directeur général, Affaires corporatives, CIC, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (1015).

Le Comité convient que la responsabilisation serait accrue si les ministères étaient tenus de faire rapport au Parlement de leurs activités liées à l'ACS. Par conséquent,

RECOMMANDATION 23

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore une politique exigeant des ministères qu'ils rendent compte de leurs progrès en matière d'analyse comparative entre les sexes dans leurs rapports sur les plans et les priorités et leurs rapports ministériels sur le rendement, et que cette politique soit mise en place d'ici janvier 2009.

D. Vérification de l'intégration de l'ACS

Déterminé à accroître la responsabilisation en matière d'intégration de l'ACS et à encourager le développement de budgets sensibles à la sexospécificité, le Comité a invité Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, à discuter du rôle que son Bureau pourrait jouer dans l'atteinte de cet objectif. En tant que haut fonctionnaire du Parlement, la vérificatrice générale du Canada, dont les pouvoirs et les responsabilités sont énoncés dans la *Loi sur le vérificateur général*²⁵¹, effectue des vérifications des ministères et organismes du gouvernement fédéral, de la plupart des sociétés d'État et d'autres organismes fédéraux. Elle présente à la Chambre des communes des rapports publics et fournit ainsi, de manière indépendante, de l'information, des avis et une assurance concernant l'administration des fonds publics par le gouvernement fédéral, tout en prônant une saine gestion²⁵².

Le Bureau du vérificateur général (BVG) a le pouvoir de déterminer les secteurs du gouvernement qui feront l'objet d'une vérification de rendement, ce qui constitue un pouvoir discrétionnaire important. La vérificatrice générale peut donc choisir, seule ou à la

251 L.R.C. 1985, c. A-17.

252 Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, BVG, *FEWO Témoignages*, 10 avril 2008 (0905).

demande du Comité, d'effectuer une vérification de l'intégration de l'ACS au gouvernement fédéral. La seule exigence est qu'il faut une directive claire exigeant des ministères qu'ils conduisent une ACS. Comme l'explique Mme Fraser :

S'il est mentionné dans une politique gouvernementale quelconque — et il n'est pas nécessaire que ce soit dans une mesure législative — qu'il faut faire une ACS, ou pour tout dire, si le gouvernement prend un engagement en ce sens, nous pouvons agir. D'ailleurs, à la lecture de certains témoignages présentés devant votre comité, il semblerait que, d'après les fonctionnaires, le gouvernement a pris un engagement à cet égard²⁵³.

Au sujet de la contribution que le BVG pouvait apporter en matière d'analyse comparative entre les sexes, Mme Fraser a répondu au Comité qu'il pouvait effectuer une vérification de rendement pour déterminer si les ministères effectuent des ACS et de quelles façons ils procèdent, sans commenter sur la politique même. Elle a précisé :

Nous pourrions déterminer si le gouvernement se livre effectivement à une ACS, et je suppose que nous pourrions en évaluer quelque peu la qualité. Si le gouvernement adoptait une orientation stratégique sans tenir compte de l'ACS, nous ne pourrions évidemment pas faire de commentaire sur cette politique proprement dite. Cela dit, nous pourrions examiner l'activité des ministères pour déterminer s'ils intègrent véritablement l'ACS dans l'élaboration de leurs politiques et programmes²⁵⁴.

[...]

Nous ne pouvons pas effectuer ces analyses. Ce n'est vraiment pas notre rôle. Par contre, nous pouvons vérifier si elles ont été faites. Je crois que Condition féminine Canada a fait parvenir aux ministères un code de bonnes pratiques ou des procédés permettant de déterminer s'ils utilisent ces outils et en tiennent compte lorsqu'ils élaborent des politiques ou des programmes. Nous pourrions vérifier cet aspect, mais il nous serait impossible de faire nous-mêmes les analyses²⁵⁵.

La vérificatrice générale a averti le Comité qu'une telle vérification pouvait prendre de 12 à 18 mois et qu'elle devrait réfléchir davantage à la façon dont son Bureau pourrait

253 *Ibid.* (0910).

254 *Ibid.* (0915).

255 *Ibid.* (0920).

effectuer une telle vérification, mais elle a toutefois indiqué qu'elle était tout à fait disposée à aider le Comité à mieux comprendre l'état de l'analyse comparative entre les sexes au gouvernement fédéral²⁵⁶. Le 14 mai 2008, Mme Fraser a envoyé une lettre à la présidente du Comité l'informant de la décision de son Bureau de procéder à une vérification de la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes dans le gouvernement fédéral, qu'elle espère avoir terminée au printemps 2009²⁵⁷.

Le Comité estime qu'une vérification concernant les pratiques suivies au gouvernement fédéral en matière d'ACS accroîtrait la transparence du processus et permettrait au gouvernement de disposer de renseignements fort nécessaires sur l'établissement de budgets sensibles à la sexospécificité. Par conséquent,

RECOMMANDATION 24

Le Comité recommande que la vérificatrice générale du Canada effectue régulièrement des vérifications de la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes au gouvernement fédéral, et que ces vérifications tiennent compte de tous les éléments du cadre canadien en matière d'égalité entre les sexes, notamment la Déclaration et le Programme d'action de Beijing et autres conventions internationales dont le Canada est signataire.

E. Commissaire à l'égalité entre les sexes

Plusieurs témoins ont expliqué au Comité que, pour que la budgétisation sensible à la sexospécificité produise le résultat souhaité, il faut institutionnaliser des mécanismes de responsabilisation. Même s'il existe déjà un ministère responsable des questions d'égalité entre les sexes, Condition féminine Canada, pour certains l'influence de ce ministère au

256 *Ibid.* (0925).

257 Sheila Fraser, Lettre à la présidente du Comité permanent de la condition féminine au sujet du neuvième rapport au Parlement du Comité, 14 mai 2008.

sein du gouvernement fédéral serait assez limitée. C'est cette préoccupation qu'a exprimée Mme Peckford :

D'après ce que j'ai observé en ce qui concerne Condition féminine Canada, ce ministère ne fait pas du tout partie de la Realpolitik du gouvernement fédéral; ce ministère n'est pas considéré comme un acteur important, contrairement à ce qui devrait être le cas. En l'absence d'autres impératifs et d'autres mécanismes de contrôle, on se contente bien souvent de vœux pieux en ce qui concerne le travail effectué par Condition féminine Canada. On en tient compte de temps à autre mais, en fin de compte, il reste à savoir, pour vous et pour nous, si son travail peut réellement déboucher sur des politiques valables²⁵⁸.

Compte tenu de l'influence limitée de Condition féminine Canada, des témoins ont recommandé la création d'une entité distincte chargée de surveiller les activités liées à l'ACS au gouvernement fédéral, notamment la budgétisation sensible à la sexospécificité et la promotion de l'égalité entre les sexes. Des témoins ont proposé deux modèles :

1. un commissaire à l'égalité entre les sexes au sein du Bureau du vérificateur général (BVG), sur le modèle du commissaire à l'environnement et au développement durable²⁵⁹;
2. un haut fonctionnaire du Parlement sur le modèle du commissaire aux langues officielles²⁶⁰.

1. Premier modèle : Commissaire à l'environnement et au développement durable

Au cours de son étude, le Comité a appris que la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée en 1995 dans le but de consolider le rôle du gouvernement fédéral dans la protection de l'environnement et la promotion d'un développement durable et de créer le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD). La

258 Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, *FEWO Témoignages*, 13 mars 2008 (1040).

259 *Ibid.*

260 Dorianne Rowan-Campbell, conseillère indépendante en matière de développement et dans le domaine de l'égalité entre les sexes, ancienne membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0940).

vérificatrice générale est un haut fonctionnaire du Parlement, comme nous l'avons déjà mentionné, tandis que le CEDD est nommé par la vérificatrice générale conformément aux pouvoirs que la Loi lui confère. D'autres modifications ont été apportées à la Loi, pour obliger un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux à présenter des stratégies de développement durable à la Chambre des communes et à répondre aux pétitions en matière d'environnement qui leur sont présentées par des résidents canadiens²⁶¹. Lors de son témoignage devant le Comité, la vérificatrice générale a décrit brièvement le rôle du CEDD :

Le commissaire relève de la vérificatrice générale et dirige un groupe d'une quarantaine de vérificateurs [...] Au nom de la vérificatrice générale, le commissaire fait rapport à la Chambre des communes sur toute question liée à l'environnement et au développement durable qu'il juge devoir porter à son attention. Le commissaire utilise le même processus de vérification que celui qui est utilisé pour toutes les vérifications de gestion. Encore une fois, l'accent est mis sur la bonne gestion d'un programme en matière d'environnement et non sur le bien-fondé de la politique même.

[...]

Le commissaire est également chargé de surveiller et de vérifier le processus de pétitions en matière d'environnement et les stratégies de développement durable des ministères, et d'en rendre compte publiquement. Le processus de pétitions est unique: il permet aux Canadiens d'obtenir rapidement des réponses des ministres fédéraux sur des questions précises liées à l'environnement et au développement durable qui relèvent du gouvernement fédéral²⁶².

2. Deuxième modèle : Commissaire aux langues officielles

En 1969, le Parlement a adopté une loi sur les langues officielles et, l'année suivante, il nommait le premier commissaire aux langues officielles. La Loi proclame que le français et l'anglais jouissent de statuts, de droits et de privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Le commissaire aux langues officielles est nommé, après approbation par résolution du Sénat

261 Bureau du vérificateur général du Canada, « Stratégies de développement durable », http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/oag-bvg_f_920.html.

262 Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, BVG, *FEWO Témoignages*, 10 avril 2008 (0905) (0910).

et de la Chambre des communes, pour un mandat de sept ans renouvelable. Il relève directement du Parlement²⁶³. Le commissaire a pour mandat de promouvoir la *Loi sur les langues officielles*²⁶⁴ et de veiller à sa mise en œuvre intégrale, de protéger les droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens, et de promouvoir la dualité linguistique et le bilinguisme au Canada²⁶⁵.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, a déclaré que sa mission consistait à « prendre toutes les mesures nécessaires en vue de la réalisation des objectifs de la loi », et que ses efforts étaient axés sur trois domaines particuliers : la protection, la promotion et la prévention.

Ainsi, sous le volet protection, j'effectue des vérifications, je surveille l'avancement du français et de l'anglais, je reçois des plaintes et, au besoin, je mène des enquêtes et j'interviens devant les tribunaux..

Sous le volet promotion, j'informe le public canadien de ses droits linguistiques, j'effectue des recherches et je publie des études. Je sensibilise la population aux avantages de la dualité linguistique, j'agis auprès des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et j'entretiens des liens avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire et je veille à ce que le gouvernement prenne des mesures pour soutenir leur développement..

Dans un esprit de prévention, je développe des approches stratégiques pour arriver à des solutions durables²⁶⁶.

3. Modèle à privilégier pour le commissaire à l'égalité entre les sexes

Pour établir s'il serait préférable que le commissaire à l'égalité entre les sexes relève du BVG ou soit un haut fonctionnaire du Parlement, le Comité a demandé à la vérificatrice générale des éclaircissements sur la distinction entre le CEDD et le commissaire aux langues officielles. Celle-ci a bien fait valoir que son Bureau, dont fait

263 Commissariat aux langues officielles, « Historique du Commissariat » : http://www.ocol-clo.gc.ca/html/history_historique_f.php.

264 L.R.C. 1985, c. 31 (4^e suppl.).

265 Commissariat aux langues officielles, « Rôles » : http://www.ocol-clo.gc.ca/html/roles_f.php.

266 Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, COLO, *FEWO Témoignages*, 1^{er} mai 2008 (0905).

partie le CEDD, ne peut promouvoir un programme en particulier ou une politique précise ni commenter des lois. Le commissaire aux langues officielles a donc un rôle plus large que le CEDD. À la question de savoir quelle serait la meilleure façon de concevoir la charge de commissaire à l'égalité entre les sexes, la vérificatrice générale a répondu :

Tout dépend de ce qu'on veut. Il faut savoir si l'on veut quelqu'un qui intervienne au début du processus, qui sera là surtout pour fournir des conseils et qui soupèsera la politique envisagée, ou quelqu'un qui évaluera de quelle façon la politique est mise en œuvre et quel est le bilan du gouvernement. Cela ne signifie pas qu'il faut nécessairement que ce soit l'un ou l'autre. Le bureau de vérification peut quand même se pencher sur la mise en œuvre, et vous pouvez toujours avoir un porte-parole, mais il va de soi que toute personne qui se fait le champion d'une politique perd son indépendance et son objectivité dans ce dossier. Vous devez donc être très prudent dans votre façon de structurer le rôle de ce commissaire²⁶⁷.

Si l'objectif visé est d'avoir un porte-parole qui s'occupe de la promotion et de l'instauration de pratiques optimales, il ne pourra pas faire cela dans le cadre d'un bureau de vérification²⁶⁸.

Lorsqu'un membre du Comité lui a demandé ce qu'il pensait du modèle à privilégier pour un commissaire à l'égalité entre les sexes, le commissaire aux langues officielles a recommandé au Comité de se pencher sur le pouvoir et l'indépendance qu'il souhaite pour ce commissaire ainsi que sur les responsabilités qui en découleront.

[L'éventail des possibilités] va du pouvoir à l'autonomie. Le rôle du commissaire aux langues officielles n'est pas d'exercer un pouvoir. Je n'ai pas le pouvoir de financer des organisations. Mon travail consiste à exercer une influence²⁶⁹.

...

Je suis d'avis que l'indépendance entraîne des responsabilités et que plus nous serons indépendants des institutions financières du gouvernement, institutions dont nous surveillons par ailleurs les activités, plus nous devons être transparents et responsables dans notre gestion de l'argent des contribuables²⁷⁰.

267 Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, BVG, *FEWO Témoignages*, 10 avril 2008 (0945).

268 *Ibid.*

269 Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, COLO, *FEWO Témoignages*, 1^{er} mai 2008 (0915).

270 *Ibid.* (0950).

M. Fraser a aussi parlé de l'importance de ses rapports « non seulement [avec le] Parlement comme notion abstraite [...] mais également [avec ses comités et] tous les parlementaires²⁷¹ ».

Sur la question de l'indépendance, il faut faire une distinction importante entre le commissaire aux langues officielles, qui est un haut fonctionnaire du Parlement, et le CEDD, qui est nommé par la vérificatrice générale, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*²⁷². Les hauts fonctionnaires du Parlement assument les responsabilités que leur confère la loi et font rapport au Sénat ou à la Chambre des communes ou encore aux deux chambres; ils s'acquittent de leurs fonctions pour le Parlement et rendent des comptes au Parlement. Fait plus important, ils sont indépendants du gouvernement en place²⁷³. Comme l'a affirmé M. Fraser dans sa déclaration préliminaire au Comité,

Le Parlement a donc désigné des hauts fonctionnaires du Parlement qui exercent des fonctions cruciales, afin d'assurer l'intégrité de notre système démocratique. Ces organismes parlementaires canadiens sont [les] gardiens des valeurs fondamentales dans notre société²⁷⁴.

Le commissaire aux langues officielles a aussi mentionné au Comité qu'à titre de haut fonctionnaire du Parlement, il ne peut être relevé de ses fonctions que par un vote de la Chambre des communes et du Sénat²⁷⁵. Il a également signalé au Comité les quatre éléments indispensables pour créer un poste de commissaire véritablement indépendant : 1) la capacité de remplir son mandat sans ingérence de la part du gouvernement; 2) les ressources financières nécessaires pour l'exécution de son mandat, 3) la capacité de rendre compte directement au Parlement; 4) l'accès direct aux tribunaux²⁷⁶.

271 *Ibid.* (0940).

272 L.R.C. 2003, c. 22, art. 12, 13.

273 Parlement du Canada, *Hauts fonctionnaires et officiels du Parlement* : <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/OfficersAndOfficials/OfficersOfParliament.aspx?Language=F>.

274 Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, COLO, *FEWO Témoignages*, 1^{er} mai 2008 (0900).

275 *Ibid.* (0930).

276 *Ibid.*

Enfin, le Comité souligne que le Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes a aussi recommandé dans son Rapport final la nomination d'un agent du Parlement indépendant qui aurait des pouvoirs comparables à ceux du commissaire aux langues officielles²⁷⁷.

Le Comité est convaincu que la nomination d'un porte-parole qui défendrait énergiquement la cause des femmes est nécessaire pour assurer l'égalité de toutes les femmes. Par conséquent,

RECOMMANDATION 25

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada institue le Commissariat à l'égalité entre les sexes et nomme un commissaire à l'égalité entre les sexes d'ici décembre 2009, que ce commissaire soit nommé à titre de haut fonctionnaire du Parlement, sur le modèle du commissaire aux langues officielles, et que le commissaire dispose de toutes les ressources nécessaires pour exercer son mandat²⁷⁸.

F. Cadre législatif

Le Comité a appris que certains pays ont prévu dans leur législation l'obligation de prendre des mesures pour atteindre l'égalité entre les sexes. La Suède, par exemple, s'est dotée d'une loi sur l'égalité qui exige l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes²⁷⁹. Le Royaume-Uni a adopté une loi en 2007 qui impose un devoir de chercher à atteindre l'égalité entre les sexes (le *gender equality duty*). Tous les organismes publics

277 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 38.

278 En prenant en considération la mise en œuvre possible de cette recommandation, les députés conservateurs du Comité recommandent que le gouvernement tienne compte des résultats et des recommandations de toute vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général du Canada comme le voudrait la recommandation 24, ainsi que des répercussions plus vastes et des conséquences non intentionnelles de la création de ce nouveau poste de haut fonctionnaire du Parlement.

279 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 56.

britanniques doivent désormais promouvoir activement l'égalité entre les sexes, ce qui signifie qu'ils doivent publier périodiquement des plans en matière d'égalité entre les sexes établissant les objectifs prioritaires en la matière, et réaliser des évaluations de l'impact sexospécifique de toutes les politiques²⁸⁰. Janet Veitch du UK Women's Budget Group, a décrit l'incidence éventuelle de la loi dans les termes suivants :

Nous y voyons un levier déterminant pour [mieux intégrer les considérations sexospécifiques au processus budgétaire et à l'ensemble des décisions en général]. C'est d'ailleurs sur ce facteur fondamental que se fondera la commission d'égalité et des droits de la personne pour déterminer si le gouvernement respecte ou non ses objectifs qualitatifs²⁸¹.

1. La législation dans le contexte canadien

Le Comité permanent a traité de la question de la législation dans son rapport intitulé *L'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite*. Il a notamment recommandé au gouvernement d'entamer des consultations dans le but de rédiger des mesures législatives qui garantiraient l'application systématique de l'analyse comparative entre les sexes à toutes les activités liées aux politiques et aux programmes fédéraux. Après la publication de ce rapport en 2005, la ministre de la Condition féminine a mis sur pied le Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes afin qu'il fournisse des conseils sur la consolidation de l'égalité entre les sexes au Canada. En décembre 2005, le Groupe d'expertes a publié son Rapport final, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, dans lequel il recommandait des mesures administratives et stratégiques à court terme et l'introduction d'une nouvelle loi. Mme Steinsky-Schwartz, ancienne présidente du Groupe d'expertes, a également souligné lors de son témoignage que c'est la ministre du Patrimoine canadien qui devrait présenter cette loi, en sa qualité de ministre responsable de Condition féminine Canada²⁸².

280 Janet Veitch, coprésidente, UK Women's Budget Group, *FEWO Témoignages*, 3 avril 2008 (0955).

281 *Ibid.*

282 Georgina Steinsky-Schwartz, présidente et chef de la direction, Imagine Canada, ancienne présidente du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0935).

Il convient également de répéter que pour le moment un seul ministère est tenu par la loi de faire rapport au Parlement de ses activités en matière d'ACS. Fait intéressant, le Comité a appris que cette disposition a été intégrée à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* suite à une motion du Comité de la citoyenneté et de l'immigration qui étudiait le projet de loi²⁸³. M. Oberle a fait valoir que l'adoption de cette disposition relative à l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes à Citoyenneté et Immigration Canada a beaucoup contribué aux progrès réalisés en la matière au ministère.

Il ne fait aucun doute dans mon esprit que les progrès réalisés par CIC dans le renforcement de ses capacités et de ses résultats en matière d'analyse comparative entre les sexes sont, dans une large mesure, attribuables aux dispositions législatives de 2002, énoncées dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Ce sont ces dispositions qui ont donné lieu à la création de notre unité de l'analyse comparative entre les sexes et à l'élaboration de notre cadre stratégique quinquennal. Elles inscrivent notre travail dans la durée en raison de l'obligation annuelle continue de faire rapport²⁸⁴.

Avec l'entrée en vigueur de la loi, on a porté plus d'attention aux analyses comparatives entre les sexes à CIC. Cela nous a amenés à élaborer un cadre pour le ministère, le type de cadre qui nous pousse à renforcer les capacités pour procéder à des analyses comparatives entre les sexes partout dans le ministère. Nous allons donc élargir nos connaissances et renforcer la formation. Le cadre stipule aussi que cette capacité doit se traduire par des gestes concrets, nous allons donc élaborer des plans pour les directions générales ainsi qu'un modèle et un processus de gestion et finaliser ces plans et les faire approuver par les directeurs généraux. La loi a donc apporté cette structure à CIC. Je crois que c'était là l'impact fondamental²⁸⁵.

À propos de l'intégration par CIC des mesures de responsabilisation liées à l'ACS dans la loi et de l'approche exhaustive, mais non législative, en matière d'ACS adoptée par l'Agence canadienne de développement international, les membres du Groupe d'expertes ont souligné ce qui suit dans leur Rapport final :

Le Groupe constate qu'ironiquement, les politiques d'immigration et d'aide internationale du Canada sont renforcées par l'analyse comparative entre les

283 Allison Little Fortin, directrice, Planification et rapports ministériels, CIC, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (1025).

284 Peter Oberle, directeur général, Affaires corporatives, CIC, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (1015).

285 *Ibid.* (1020).

sexes, mais qu'il n'y a aucune mesure comparable dans les politiques intérieures du gouvernement du Canada²⁸⁶.

2. Justification de la création d'un cadre législatif

Le Rapport final du Groupe d'expertes concluait qu'il faut mettre sur pied un cadre législatif pour assurer la durabilité des engagements en matière d'égalité entre les sexes, plutôt que de recourir exclusivement à des mécanismes administratifs comme c'est actuellement le cas.

On ne peut s'en remettre exclusivement à des actions administratives et aux décisions stratégiques courantes 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 sens²⁸⁷.

Mme Langevin s'est employée, dans son témoignage, à montrer que le Canada devait se doter d'un cadre législatif en raison de ses engagements juridiques actuels aux termes non seulement de la *Charte canadienne des droits et libertés* mais aussi des conventions internationales dont il est signataire.

Le Canada est signataire de la CEDEF, [la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes], depuis 1982. Il a signé d'autres documents en matière de protection des droits fondamentaux. Je rappelle également que le Canada a adopté une Charte des droits dans sa Constitution. Parmi les droits fondamentaux qui sont protégés, on retrouve le droit à l'égalité, dont le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes. C'est certainement une

286 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 23.

287 *Ibid.*, p. 33.

valeur fondamentale de la société canadienne. Le gouvernement canadien a donc pris des engagements juridiques envers les Canadiens et les Canadiennes en matière d'égalité.

En refusant de faire de façon systématique et sérieuse l'analyse comparative entre les sexes et en refusant de faire des budgets sexospécifiques, le gouvernement canadien viole donc ses propres engagements²⁸⁸.

Dans son témoignage, Mme Steinsky-Schwartz a également évoqué la nécessité de faire passer « la surveillance de l'organe exécutif, qui a ses propres intérêts, au Parlement ». De plus, l'avantage d'une loi est qu'elle « survit à tous les changements de gouvernement²⁸⁹ ».

3. Contenu des mesures législatives à venir

Dans son Rapport final, le Groupe d'expertes a établi des recommandations détaillées sur ce qu'une telle loi devrait inclure, et analysé les lois en vigueur qui visent à encourager le changement social, notamment la *Loi sur les langues officielles* comme on l'a vu plus haut, la *Loi sur le multiculturalisme*²⁹⁰, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*²⁹¹, et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*²⁹². Mme Langevin a résumé à l'intention du Comité les principaux points qui, d'après le rapport du Groupe d'expertes, devraient

288 Louise Langevin, professeure de droit, Université Laval, ancienne membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0915).

289 Georgina Steinsky-Schwartz, présidente et chef de la direction, Imagine Canada, ancienne présidente du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0920).

290 L.R.C. 1985, c. 24 (4^e suppl.).

291 L.C. 1995, c. 44.

292 L.R.C. 1985, c. H-6.

être intégrés à une loi, notamment l'établissement de mécanismes de contrôle et de plans d'action assortis de rapports d'étape, ainsi que la création d'un mécanisme de plainte et d'un poste de commissaire ou d'ombudsman pour surveiller le processus.

D'abord, une loi qui n'a pas de mécanisme de surveillance ne peut pas fonctionner. Cette loi va prévoir des obligations pour les ministères. Il va y avoir un plan d'action pour tous les ministères et organismes, qui devront définir leurs propres mesures et résultats en vue d'atteindre l'égalité pour les femmes.

En vertu de ce plan d'action, chaque année, le ministère aura l'obligation de faire un rapport sur les progrès réalisés. C'est le ministre qui présentera ce rapport à la Chambre des communes. Cette loi impose à tous les ministères d'adopter un plan d'action, pour ensuite pouvoir l'atteindre.

Notre rapport dit également qu'il devrait y avoir un mécanisme de plainte, car il y aurait des sanctions. Un commissaire ou un ombudsman pourrait voir à l'application de cette loi, appuyé des rapports annuels, évidemment, un peu comme on le fait dans le cas des autres lois. [...]

La loi dont on parle ferait la même chose, c'est-à-dire qu'elle imposerait à tous les ministères et [organismes] l'obligation de faire une analyse sexospécifique [de] tous [leurs] programmes, de se fixer des objectifs annuels et, ensuite, de voir quels sont les résultats. Cette analyse nécessiterait l'engagement de ressources²⁹³.

Le Comité a également appris que la présentation d'une loi constituerait une bonne occasion de définir clairement le rôle de Condition féminine Canada, qui n'a pas pour le moment de mandat prévu par la loi. Comme l'a souligné Mme Rowan-Campbell :

Pour l'heure, le rôle de Condition féminine est un peu embrouillé. On ne peut pas être l'avocat, le juge, le jury et le bourreau et à bien des égards, nous demandons à Condition féminine de jouer tous ces rôles. Je le répète, un cadre législatif aiderait grandement à préciser nombre de ces rôles, responsabilités et obligations de rendre compte²⁹⁴.

293 Louise Langevin, professeure de droit, Université Laval, ancienne membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0935).

294 Dorienne Rowan-Campbell, conseillère indépendante en matière de développement et conseillère dans le domaine de l'égalité entre les sexes, ancienne membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0925).

Pour sa part, Mme Veitch a fait valoir au Comité, en s'appuyant sur l'expérience du Royaume-Uni, qu'au moment de créer une telle loi, il importe de ne pas s'attacher de manière excessive au processus mais plutôt d'insister sur les buts ou les résultats recherchés.

Dans le cas de la fonction d'égalité de genre qui nous intéresse, nous avons cherché à nous concentrer sur les résultats plutôt que sur les intrants et les processus. Selon moi, c'est la leçon clé qu'il faut retenir, c'est-à-dire que vous devez chercher à apprendre de ces erreurs. Il faut éviter de laisser les gens cocher des cases. Il faut surtout penser aux résultats et à [combler] les écarts[entre les sexes]. C'est là l'élément clé qui fait que notre loi est utile²⁹⁵.

Le Groupe d'expertes a également reconnu l'importance de résultats clairement définis pour la réussite d'une telle initiative et insisté sur la nécessité de mécanismes de responsabilisation afin de pouvoir mesurer ces derniers :

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 personne²⁹⁶.

Conscient de la nécessité d'accroître la responsabilisation relative à la promotion de l'égalité entre les sexes et des obligations internationales du Canada à cet égard, le Comité convient qu'une mesure législative s'impose pour faire progresser l'égalité entre les sexes au Canada. Par conséquent,

RECOMMANDATION 26

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, s'appuyant sur le travail du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, présente d'ici avril

295 Janet Veitch, coprésidente, UK Women's Budget Group, *FEWO Témoignages*, 3 avril 2008 (1045).

296 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 24.

2009 une loi visant à promouvoir l'égalité entre les sexes, que cette loi énonce les obligations des ministères et organismes fédéraux en matière d'ACS et de budgétisation sexospécifique, qu'elle crée le Commissariat à l'égalité entre les sexes sur le modèle du Commissariat aux langues officielles, qu'elle énonce aussi clairement les pouvoirs et les responsabilités du Commissariat à l'égalité entre les sexes, et qu'elle définisse les rôles et responsabilités de Condition féminine Canada²⁹⁷.

G. Volonté politique et leadership

Dans la section sur les conclusions et les recommandations de son Rapport final, le Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes a indiqué que :

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 sommet²⁹⁸.

Le message clé des organismes centraux qui ont témoigné devant le Comité, tel que mentionné plus haut, était que la fonction publique avait pour responsabilité de donner les meilleurs conseils possibles aux ministres, mais qu'en définitive il revient au Cabinet de décider quelles politiques seront prioritaires et quelle importance sera accordée aux résultats de l'ACS. M. Good a décrit la situation comme étant une question d'offre et de demande — la fonction publique et son expertise en matière d'ACS étant du côté de l'offre,

297 En prenant en considération la mise en œuvre possible de cette recommandation, les députés conservateurs du Comité recommandent que le gouvernement tienne compte de ce qui suit : le futur Plan d'action visant à faire progresser l'égalité des femmes annoncé dans le budget de 2008, s'il est disponible; les résultats de toute vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général du Canada comme le voudrait la recommandation 24; et les répercussions plus vastes et les conséquences non intentionnelles de la création de ce nouveau poste de haut fonctionnaire du Parlement.

298 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 28.

et les chefs politiques qui établissent les programmes et décident des politiques à poursuivre, du côté de la demande.

Quand vous soumettez une politique au conseil des ministres, au Conseil du Trésor ou au ministère des Finances, si quelqu'un haut placé dit : « Quel est l'impact de cette politique selon le sexe? Quelles en sont les conséquences? », il agit sur la demande.

À mesure que ces questions sont de plus en plus posées, je crois que l'offre va s'y adapter. Il devient donc important de bien faire. Voilà qui exige que le gouvernement s'intéresse à la politique gouvernementale, qu'il s'intéresse à son fond et qu'il soit capable de poser les questions fondamentales et de le faire à tous les niveaux au sein même du gouvernement, tant du côté politique que du côté bureaucratique²⁹⁹.

Plusieurs témoins ont fait valoir que, même s'il y a à la fonction publique une bonne analyse dans l'optique de l'égalité des sexes, il ne peut y avoir de progrès véritable sans volonté politique ni leadership. Comme l'a exposé clairement M. Good, « le leadership est absolument crucial si l'on veut intégrer ce genre d'analyse, de travail et de nuances dans les processus d'élaboration des politiques et de prise des décisions au gouvernement³⁰⁰ ».

Des experts étrangers ont expliqué au Comité l'importance qu'ont revêtu la volonté politique et le leadership dans les progrès réalisés dans leurs pays. Pour M. Bartle, le véritable test de la viabilité d'un budget sexospécifique est sa capacité de survivre aux changements de gouvernement et, en définitive, « plus que toute autre chose, c'est une question d'engagement³⁰¹ ». Pour sa part, Mme Rubin a estimé que tous les progrès réalisés en matière de budgets sexospécifiques à San Francisco étaient attribuables au leadership politique, notamment à l'engagement du maire³⁰². Mme Sharp a très bien résumé cet enjeu pour le Comité :

299 David Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, *FEWO Témoignages*, 28 février 2008 (1030).

300 *Ibid.* (0910).

301 John R. Bartle, directeur et professeur, École d'administration publique, Université du Nebraska à Omaha, *FEWO Témoignages*, 3 décembre 2007 (1540).

302 Marilyn Rubin, professeure d'administration publique et d'économie, John Jay College of Criminal Justice, City University of New York, *FEWO Témoignages*, 3 avril 2008 (1025).

Je ne vous apprendrais probablement rien quand je vous dis qu'au cœur du processus budgétaire, il y a un processus politique qui exige la contestation. Il faut aussi un engagement au plus haut niveau si nous voulons faire changer les choses dans le domaine de l'égalité entre les sexes³⁰³.

Le Comité prend également acte du fait qu'il est généralement admis qu'une plus grande participation des femmes à la vie politique favorise la promotion de l'égalité entre les sexes. Mme Veitch a expliqué que, pour le Royaume-Uni, la budgétisation sexospécifique a gagné en importance dans l'agenda politique avec l'augmentation du nombre de ministres de sexe féminin³⁰⁴.

Toutes les anciennes membres du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes ont insisté sur l'importance du leadership et de la volonté politique. Il a d'ailleurs été suggéré que le gouvernement énonce dans son discours du Trône sa vision en matière de promotion de l'égalité entre les sexes. Mme Rowan-Campbell a résumé clairement la situation et les carences sur le plan du leadership qui empêchent de progresser sur la voie de l'égalité entre les sexes.

Bien que les organismes centraux — le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Conseil privé — aient commencé à adhérer à certaines de nos préoccupations et recommandations, un facteur demeure très important, et c'est encore un élément fondamental à l'échelle mondiale, et c'est la volonté politique. Il doit y avoir au cabinet du premier ministre un mécanisme de reddition de comptes, quelque chose qui enverrait le message suivant: « Voici ce qui est important et nous tenons à ce que vous reconnaissiez tous que c'est important. » Nous n'avons rien vu dans le discours du Trône qui souligne l'importance de l'égalité des sexes.

303 Rhonda Sharp, professeure d'économie, Hawke Research Institute for Sustainable Societies, Université South Australia, *FEWO Témoignages*, 5 décembre 2007 (1550).

304 Janet Veitch, co-présidente, UK Women's Budget Group, *FEWO Témoignages*, 3 avril 2008 (1000).

L'appui de la classe politique, appui qui existe systématiquement dans l'administration publique, doit également s'exprimer aux plus hauts niveaux, ce qui ne s'est pas encore fait. C'est une des questions dont on discute dans le monde entier. Comment susciter la volonté politique? Nous pouvons bien instaurer des systèmes qui favoriseront le changement, mais nous devons compter sur l'appui des détenteurs du pouvoir³⁰⁵.

Le Comité reconnaît qu'un fort leadership politique est nécessaire pour atteindre l'égalité pour toutes les femmes et que le gouvernement doit s'engager sans équivoque dans la voie de la réalisation de cet objectif. Par conséquent,

RECOMMANDATION 27

Le Comité encourage le premier ministre du Canada à démontrer son leadership en assurant la formation de tous les membres du Cabinet en matière d'analyse comparative entre les sexes et en énonçant clairement l'engagement du gouvernement du Canada en matière d'égalité entre les sexes dans le prochain discours du Trône.

305 Dorianne Rowan-Campbell, conseillère indépendante en matière de développement et conseillère dans le domaine de l'égalité entre les sexes, ancienne membre du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *FEWO Témoignages*, 8 avril 2008 (0910).

CHAPITRE VIII. CONCLUSION : RELEVER LE DÉFI

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 femmes³⁰⁶.

Dans tout le rapport, le Comité a insisté sur le fait que l'analyse comparative entre les sexes et les budgets sensibles à la sexospécificité sont des outils importants pour assurer l'égalité entre les sexes. Le Comité a cherché à expliquer de quelle façon ces outils peuvent être utilisés pour améliorer la condition féminine au Canada. Dans le cadre de son étude, le Comité a défini les enjeux et les défis auxquels est confronté le gouvernement fédéral pour faire progresser l'égalité entre les sexes au Canada. Son objectif principal consistait à élaborer un ensemble de recommandations pour favoriser le renforcement des capacités qui assureront une budgétisation sensible à la sexospécificité au Canada.

Depuis sa création, le Comité reconnaît la nécessité d'un leadership politique pour promouvoir l'égalité des femmes. Parallèlement, il est conscient qu'il faut institutionnaliser certaines structures pour faire en sorte que tous les gouvernements soient tenus responsables de l'instauration de l'égalité entre les sexes. C'est pourquoi le Comité s'est penché sur plusieurs mécanismes nécessaires pour mettre en place un cadre de responsabilisation à cet égard.

Le Comité reconnaît que l'objectif de la budgétisation sensible à la sexospécificité est l'égalité de substance des femmes. Pour que le Canada se rapproche de cet objectif, il doit respecter ses obligations internationales découlant de la CEDAW ainsi que de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing. Le Comité est également conscient de la nécessité d'exécuter les obligations du Canada en matière d'égalité entre les sexes et de

306 Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, *L'égalité pour les femmes : au-delà de l'illusion*, Rapport final, décembre 2005, p. 29.

les rendre durables. Le Comité a donc recommandé l'adoption d'une mesure législative qui favorise l'égalité entre les sexes. En outre, l'atteinte de l'objectif du Canada en matière d'égalité entre les hommes et les femmes nécessite la création d'un poste de commissaire à l'égalité entre les sexes qui serait chargé de surveiller l'égalité entre les sexes, d'en faire rapport au Parlement et d'évaluer l'atteinte globale de cet objectif. De plus, le Comité souhaiterait que la vérificatrice générale du Canada surveille et examine régulièrement l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans l'administration fédérale.

Le Comité est convaincu que grâce à la progression des organismes centraux vers un niveau supérieur de compétences techniques en matière d'analyse comparative entre les sexes, à l'adoption par Finances Canada d'une approche sensible à la sexospécificité à l'égard du budget fédéral, et à l'institutionnalisation de mécanismes de responsabilisation, les Canadiennes verront leur condition et leur vie de tous les jours s'améliorer considérablement. Le Comité est toutefois préoccupé par le fait que des objectifs précis et des cibles de rendement n'ont pas encore été établis afin de surveiller systématiquement les progrès accomplis pour assurer l'égalité entre les sexes.

Tout en reconnaissant que les gouvernements ont des priorités concurrentes, le Comité souhaite que le gouvernement actuel et les gouvernements subséquents relèvent le défi et établissent un plan d'action pour l'égalité entre les sexes qui respecte les obligations internationales actuelles du Canada, établissent des objectifs concrets et mesurables visant l'égalité entre les femmes et les hommes et évaluent continuellement les progrès réalisés pour atteindre ces objectifs. Le Comité souhaite que les recommandations du présent rapport inspirent le plan d'action du gouvernement de sorte que le Canada commence à progresser vers une budgétisation sensible à la sexospécificité.

Le Comité veut rappeler aux Canadiennes et aux Canadiens que des gouvernements partout dans le monde ont adopté la Déclaration et le Programme d'action de Beijing en 1995. Ce faisant, ils se sont engagés « à faire progresser les objectifs d'égalité, de développement et de paix pour toutes les femmes dans le monde entier, dans l'intérêt de l'humanité tout entière³⁰⁷ ».

Enfin, le Comité souhaite que chaque Canadienne et chaque Canadien adopte l'objectif de l'égalité entre les sexes. L'atteinte de cet objectif favorisera le bien-être de toutes les Canadiennes et tous les Canadiens.

307 Nations Unies, *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, Quatrième Conférence mondiale des femmes, Beijing, Chine, septembre 1995, section 3.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le Bureau du Conseil privé, en collaboration avec Condition féminine Canada, prenne l'initiative de renforcer les comités interministériels actuels sur l'égalité entre les sexes et l'analyse comparative entre les sexes (ACS), et que le BCP fasse rapport annuellement au Comité des progrès accomplis, à compter de janvier 2009.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que Finances Canada se joigne immédiatement au groupe de travail interministériel sur les indicateurs sexospécifiques et participe activement à ses travaux.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que Condition féminine Canada mette sur pied d'ici janvier 2009 un groupe consultatif d'experts issus d'organisations de la société civile et des milieux universitaires, que ce groupe consultatif donne son avis à Condition féminine Canada sur la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes et de la budgétisation sensible à la sexospécificité au gouvernement fédéral, et que le gouvernement du Canada affecte des ressources suffisantes à cette initiative.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que Condition féminine Canada, à titre d'entité dirigeante du groupe de travail sur les indicateurs sexospécifiques, prenne sans délai des mesures pour faire participer les organisations de la société civile et les milieux universitaires à la réalisation du projet d'indicateurs de l'égalité entre les sexes.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada affecte des ressources financières pour soutenir la recherche stratégique indépendante sur les enjeux qui concernent les femmes, notamment la budgétisation sensible à la sexospécificité.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que Condition féminine Canada accorde des fonds pour les projets de budgétisation sensible à la sexospécificité.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que Finances Canada crée d'ici janvier 2009 une unité centralisée de l'ACS composée de spécialistes en la matière afin d'améliorer sa capacité technique d'ACS et la qualité des analyses comparatives entre les sexes, que cette unité établisse des mécanismes clairs afin d'appuyer le travail des analystes dans l'ensemble du ministère, et qu'elle soit dotée de ressources suffisantes à long terme.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que les autres organismes centraux, à savoir le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, créent des unités spécialisées en analyse comparative entre les sexes au sein de leurs services.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que Condition féminine Canada, en collaboration avec Statistique Canada, commence immédiatement à concevoir les ateliers de formation en collecte de données et en statistiques qui seront nécessaires à la budgétisation sensible à la sexospécificité, que ces ateliers soient fondés en partie sur la publication intitulée *À la recherche de données sur les femmes : les principales sources à Statistique Canada*, qu'ils soient offerts à tous les ministères fédéraux et organismes centraux selon le principe de recouvrement des coûts, et que des ressources supplémentaires soient mises à la disposition de Condition féminine Canada et de Statistique Canada pour la conception de ces ateliers.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que la championne de l'ACS à Finances Canada communique immédiatement avec Statistique Canada pour s'informer des ressources statistiques existantes susceptibles d'être utiles au ministère et que, dès sa création, l'équipe chargée de l'ACS cherche activement et régulièrement à obtenir de Statistique Canada des données et statistiques ventilées selon le sexe.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que les hauts fonctionnaires du gouvernement, à savoir les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux, soient tenus responsables de la mise en œuvre d'une véritable analyse comparative entre les sexes au sein de tous les ministères et que l'évaluation de leur rendement et, par conséquent, leurs augmentations salariales et promotions, soient liées à la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes dans leurs secteurs de responsabilité respectifs. Cette mesure doit inclure le greffier du Conseil privé, le secrétaire du Conseil du Trésor et le sous-ministre des Finances.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que Finances Canada effectue régulièrement une analyse comparative entre les sexes de la politique macroéconomique du gouvernement, qu'il fasse appel à l'expertise de chercheurs et d'universitaires qui ont analysé de quelle manière la politique macroéconomique a atténué ou exacerbé les inégalités entre les sexes, qu'il détermine, durant son analyse, comment pareille politique macroéconomique gouvernementale accroît, diminue ou laisse inchangées les pertes subies par la société en raison de l'inégalité entre les sexes, et que ces analyses soient appliquées aux budgets fédéraux subséquents.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que Finances Canada effectue une analyse de la répartition des avantages tirés des initiatives de dépenses publiques, tant les nouvelles que celles déjà mises en œuvre, qu'il

examine l'incidence de ces dépenses sur les hommes et les femmes et les groupes d'hommes et de femmes, par catégorie de revenus, et, s'il y a eu, en fonction de l'âge, de l'état matrimonial et des personnes à charge, que ces analyses soient examinées périodiquement par le groupe consultatif d'experts de Condition féminine Canada, et qu'elles soient appliquées aux budgets fédéraux subséquents.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que Finances Canada effectue une analyse comparative entre les sexes des politiques fiscales, tant les nouvelles que celles déjà en vigueur, y compris celles visant l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les taxes de vente et d'accise, qu'il tienne compte dans son analyse des effets différentiels, pour les hommes et les femmes, des dispositions relatives aux conjoints et des mesures fiscales applicables aux conjoints, qu'il élabore une analyse de la répartition des effets de ces politiques selon la catégorie de revenu et le sexe, et s'il y a lieu, en fonction de l'âge, de l'état matrimonial et des personnes à charge, que ces analyses soient examinées périodiquement par le groupe consultatif d'experts de Condition féminine Canada, et qu'elles soient appliquées aux budgets fédéraux subséquents.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que Finances Canada conçoive des solutions pour remédier aux iniquités entre les sexes dans le régime d'impôt sur le revenu des particuliers, qu'il fasse appel à l'expertise d'universitaires et de chercheurs dans le cadre de son analyse et de

son examen, que des ressources suffisantes soient affectées à cette initiative, et que le ministère présente au Comité un rapport de son examen au plus tard en mai 2010.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que Finances Canada insère dans toutes les publications budgétaires fédérales à venir des tableaux affichant un résumé des mesures de dépenses fiscales, les nouvelles comme celles déjà en vigueur.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que Finances Canada examine, analyse et évalue les répercussions différentes qu'ont les instruments de dépenses fiscales, y compris les crédits d'impôt remboursables, selon le sexe et la catégorie de revenu, et, s'il y a lieu, selon l'âge, l'état matrimonial et les personnes à charge, et que cette analyse soit appliquée aux budgets fédéraux subséquents.

RECOMMANDATION 18

Le Comité recommande que Finances Canada, en collaboration avec Condition féminine Canada, élabore un plan d'intégration de la sexospécificité dans le cycle budgétaire d'ici janvier 2010, et que Finances Canada fasse rapport au Comité de l'état d'avancement de ce plan en mai 2009.

RECOMMANDATION 19

Le Comité recommande qu'à compter du prochain budget fédéral, Finances Canada tienne de vastes consultations prébudgétaires, notamment auprès d'organisations de femmes, afin d'établir un budget sensible à la sexospécificité qui tienne compte du contexte de la vie des femmes, qu'un rapport traitant des questions soulevées soit publié, et que le budget fédéral prenne en considération les questions et les recommandations présentées par les organisations de femmes.

RECOMMANDATION 20

Le Comité recommande que Finances Canada publie et que le ministre des Finances dépose au Parlement, avec tous les futurs budgets fédéraux, l'analyse comparative entre les sexes des mesures budgétaires préparée par Finances Canada.

RECOMMANDATION 21

Le Comité recommande que, dans le cadre de la mise en œuvre de la budgétisation sensible à la sexospécificité, le gouvernement du Canada respecte les engagements internationaux que le Canada a contractés aux termes de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing et d'autres conventions internationales, et qu'il s'engage à appuyer l'égalité de substance des femmes, qui est définie comme le fait, pour les femmes, de jouir des conditions propices au plein exercice de leurs droits fondamentaux et de leur potentiel et de pouvoir contribuer à l'évolution politique, économique, sociale et culturelle du pays et profiter des résultats.

RECOMMANDATION 22

Le Comité recommande que, dans le but de sensibiliser le Parlement à l'importance d'une application uniforme de l'analyse comparative entre les sexes, depuis le moment de l'élaboration d'une politique jusqu'à sa mise en œuvre, tous les membres de tous les comités permanents de la Chambre des communes reçoivent une formation sur l'analyse comparative entre les sexes au début de chaque session parlementaire.

RECOMMANDATION 23

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore une politique exigeant des ministères qu'ils rendent compte de leurs progrès en matière d'analyse comparative entre les sexes dans leurs rapports sur les plans et les priorités et leurs rapports ministériels sur le rendement, et que cette politique soit mise en place d'ici janvier 2009.

RECOMMANDATION 24

Le Comité recommande que la vérificatrice générale du Canada effectue régulièrement des vérifications de la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes au gouvernement fédéral, et que ces vérifications tiennent compte de tous les éléments du cadre canadien en matière d'égalité entre les sexes, notamment la Déclaration et le Programme d'action de Beijing et autres conventions internationales dont le Canada est signataire.

RECOMMANDATION 25

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada institue le Commissariat à l'égalité entre les sexes et nomme un commissaire à l'égalité entre les sexes d'ici décembre 2009, que ce commissaire soit nommé à titre de haut fonctionnaire du Parlement, sur le modèle du commissaire aux langues officielles, et que le commissaire dispose de toutes les ressources nécessaires pour exercer son mandat¹.

RECOMMANDATION 26

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, s'appuyant sur le travail du Groupe d'expertes sur les mécanismes de responsabilisation pour l'égalité entre les sexes, présente d'ici avril 2009 une loi visant à promouvoir l'égalité entre les sexes, que cette loi énonce les obligations des ministères et organismes fédéraux en matière d'ACS et de budgétisation sexospécifique, qu'elle crée le Commissariat à l'égalité entre les sexes sur le modèle du Commissariat aux langues officielles, qu'elle énonce aussi clairement les pouvoirs et les responsabilités du Commissariat à l'égalité entre les sexes, et qu'elle définisse les rôles et responsabilités de Condition féminine Canada².

1 En prenant en considération la mise en œuvre possible de cette recommandation, les députés conservateurs du Comité recommandent que le gouvernement tienne compte des résultats et des recommandations de toute vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général du Canada comme le voudrait la recommandation 24, ainsi que des répercussions plus vastes et des conséquences non intentionnelles de la création de ce nouveau poste de haut fonctionnaire du Parlement.

2 En prenant en considération la mise en œuvre possible de cette recommandation, les députés conservateurs du Comité recommandent que le gouvernement tienne compte de ce qui suit : le futur Plan d'action visant à faire progresser l'égalité des femmes annoncé dans le budget de 2008, s'il est disponible; les résultats de toute vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général du Canada comme le voudrait la recommandation 24; et les répercussions plus vastes et les conséquences non intentionnelles de la création de ce nouveau poste de haut fonctionnaire du Parlement.

RECOMMANDATION 27

Le Comité encourage le premier ministre du Canada à démontrer son leadership en assurant la formation de tous les membres du Cabinet en matière d'analyse comparative entre les sexes et en énonçant clairement l'engagement du gouvernement du Canada en matière d'égalité entre les sexes dans le prochain discours du Trône.

ANNEXE A

ACS DE CERTAINES MODIFICATIONS DE LA POLITIQUE FISCALE POUR LES BUDGETS DE 2006 ET DE 2007

A. RÉDUCTION DU TAUX DE LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES

Dans le budget fédéral de 2006, le gouvernement a annoncé une réduction de 1 % du taux de la taxe sur les produits et services (TPS), le faisant passer de 7 % à 6 % le 1^{er} juillet 2006. Dans l'Énoncé économique d'octobre 2007, le gouvernement a annoncé une autre réduction du taux de la TPS, le faisant passer de 6 % à 5 % le 1^{er} janvier 2008. Selon l'Exposé économique, l'impact fiscal projeté de ces réductions était de 1 360 millions de dollars en 2007-2008, de 6 020 millions de dollars en 2008-2009 et de 6 285 millions de dollars en 2009-2010¹. Le Comité a obtenu une analyse comparative entre les sexes faite par Finances Canada et M^{me} Kathleen Lahey sur les effets de ces réductions. Au tableau 1 figure l'impact projeté des réductions de la TPS sur les femmes et les hommes présenté par Finances Canada et M^{me} Kathleen Lahey.

1 Finances Canada, *Un leadership fort. Un Canada meilleur*, Énoncé économique, 30 octobre 2007, p. 94.

Tableau 1 – Réductions du taux de la taxe sur les produits et services²

| Ministère des Finances (Extraits du mémoire) | M^{me} Kathleen Lahey (Extraits du mémoire) |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - La réduction du taux de la TPS profite à l'ensemble des consommateurs, même ceux qui, en raison de l'insuffisance de leur revenu, ne paient pas d'impôt sur le revenu. - Il est difficile de mesurer avec exactitude l'incidence réelle de la TPS selon le sexe en raison de l'absence de données permettant de répartir la TPS payée entre les membres d'un ménage. Cela dit, puisque le revenu des hommes a tendance à être supérieur à celui des femmes, les dépenses des hommes et, par conséquent, les économies qu'ils obtiennent de la réduction de la TPS seront elles aussi vraisemblablement supérieures. - Toutefois, puisque la proportion de revenu que les personnes à faible revenu consacrent aux dépenses de consommation est plus grande que celle des personnes à revenu élevé, la réduction de la TPS de 1 % procurera un avantage relativement supérieur aux personnes à faible revenu. Dans cette optique, une réduction de la TPS profite davantage aux femmes étant donné que leur revenu moyen est inférieur. | <ul style="list-style-type: none"> - Comme la TPS est une taxe de taux uniforme, elle est régressive dans ses effets : elle coûte aux contribuables à faible revenu un pourcentage plus élevé de leur revenu qu'à ceux qui ont de meilleurs revenus. Toutefois, les deux réductions successives d'un point n'ont pas un effet « progressif » : elles donnent des avantages fiscaux plus considérables à ceux qui ont le plus d'argent à dépenser et qui dépensent le plus, c'est-à-dire les contribuables à revenu élevé. Ces allègements avantagent surtout les hommes. - Le produit de la TPS augmente avec la consommation. Elle assure donc une partie de plus en plus importante des revenus fiscaux fédéraux. Au fur et à mesure qu'augmente sa part, il y a diminution de celle des autres sources de revenus. Depuis que la TPS est entrée en vigueur, en 1992, la part des revenus fédéraux qui proviennent de la TPS est passée de 12 % à 16 % en 2004-2005. Cette part continuera d'augmenter. Entre 2000 et 2005, le produit de la TPS a progressé deux fois plus vite que l'ensemble des revenus fédéraux : 33 % contre 18 %. - Au fur et à mesure qu'augmente la part des revenus perçue au moyen de la TPS, le caractère régressif de l'ensemble du régime fiscal s'accroît également. (Il est reconnu que l'impôt sur le revenu des particuliers est le seul impôt légèrement progressif au Canada; au fur et à mesure que la part du produit de l'impôt sur le revenu décline, le reste du régime fiscal devient plus régressif.) |

² L'information donnée dans ce tableau est tirée des documents suivants, présentés au Comité permanent de la condition féminine : Finances Canada, « Analyse comparative entre les sexes des changements apportés dans le budget de 2006 en matière de politique fiscale », et M^{me} Kathleen Lahey, « Où sont les femmes? Analyse sexospécifique des dépenses directes, des revenus fiscaux et des dépenses fiscales dans le budget de 2008 », 13 mars 2008.

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Comme les revenus de la plupart des femmes se situent dans les deux quintiles inférieurs, elles ont moins d'argent à dépenser que les hommes. Ainsi, le gros des avantages découlant de la réduction du taux de la TPS va à ceux qui ont les revenus les plus élevés, les hommes, alors que les femmes n'en profitent pas beaucoup. Les contribuables du quintile inférieur ont droit à un avantage de seulement 140 \$ par diminution de 1 point du taux de la TPS, soit un total de 280 \$ jusqu'à maintenant. Par contre, ceux qui se trouvent dans le quintile le plus élevé des revenus ont droit à un avantage fiscal de 622 \$ par point de réduction, soit 1 244 \$ jusqu'à maintenant. - Ces réductions de la TPS ont également des conséquences pour les dépenses fédérales consacrées aux besoins sociaux et économiques des femmes. Le gouvernement fédéral estime que chaque réduction de 1 point de ses revenus lui coûte environ 6 milliards de dollars en revenus cédés. C'est dire que la réduction de 2 points qui a été accordée se traduira par une réduction de quelque 12 milliards de dollars des revenus fédéraux en 2008 et chaque année par la suite. - Quelque 78,8 % de ces 12 milliards de dollars se retrouveront dans les poches des contribuables des trois quintiles les plus élevés, alors que les deux derniers quintiles se partageront seulement 21,2 % de ces revenus cédés par l'État. Les revenus moyens des femmes se situent carrément dans les deux quintiles inférieurs et, statistiquement, ils se trouvent rarement dans le troisième. |
|--|--|

B. RÉDUCTION DU TAUX D'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS ET HAUSSE DE L'EXEMPTION PERSONNELLE DE BASE

Selon l'Énoncé économique d'octobre 2007, le taux d'imposition du revenu des particuliers le plus bas sera ramené de 15,5 % à 15 % à partir du 1^{er} janvier 2007. L'impact fiscal projeté de cette mesure devrait s'élever à 1,570 milliard de dollars en 2007-2008, à 1,285 milliard de dollars en 2008-2009 et à 1,300 milliard de dollars en 2009-2010³.

3 Finances Canada, *Un leadership fort. Un Canada meilleur*, Énoncé économique, 30 octobre 2007, p. 94.

Le montant que tous les Canadiens peuvent gagner sans avoir à payer de l'impôt fédéral sera porté à 9 600 \$ pour 2007 et 2008, et à 10 100 \$ pour 2009⁴. L'impact fiscal projeté de cette mesure devrait s'élever à 1,885 milliard de dollars en 2007-2008, et à 0,565 milliard de dollars en 2008-2009⁵. Le tableau 3 présente l'ACS de l'impact projeté de cette mesure sur les femmes et les hommes, d'après les données fournies par le ministère des Finances et M^{me} Kathleen Lahey dans leurs mémoires au Comité.

Tableau 2 – Réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers⁶

| Ministère des Finances (Extraits du mémoire) | M^{me} Kathleen Lahey (Extraits du mémoire) |
|---|---|
| <p>- Le budget de 2006 contenait deux mesures d'allègement au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers qui pourraient en général profiter à tous les contribuables :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la réduction permanente du taux le plus bas de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui passe de 16 % à 15,5 %; • la hausse du montant personnel de base et du montant pour conjoint pour les porter aux niveaux prévus par la loi pour 2005, 2006 et 2007. <p>- Ensemble, ces mesures procureront une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers de plus de 2 milliards de dollars en 2007, soit près de 40 % de l'allègement total au titre de cet impôt fourni par le budget de 2006 pour cette année-là.</p> | <p>- Cette modification ne procure à peu près aucun allègement fiscal aux gagne-petit. Elle donne en fait les plus importants avantages fiscaux aux contribuables ayant les revenus les plus élevés. Les femmes prédominent dans les tranches de revenu inférieures et les hommes dans les tranches supérieures. Par conséquent, cet allègement fiscal se traduit par un allègement minime pour les femmes et donne la plus grande réduction d'impôt aux contribuables à revenu élevé – surtout des hommes.</p> |

4 Ibid., p. 11.

5 Ibid., p. 94.

6 L'information donnée dans ce tableau est tirée des documents suivants, présentés au Comité permanent de la condition féminine : Finances Canada, « Analyse comparative entre les sexes des changements apportés dans le budget de 2006 en matière de politique fiscale », et M^{me} Kathleen Lahey, « Où sont les femmes? Analyse sexospécifique des dépenses directes, des revenus fiscaux et des dépenses fiscales dans le budget de 2008 », 13 mars 2008.

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Elles réduiront l'impôt sur le revenu des particuliers que paient les hommes (en 2007) de 130 \$ en moyenne et celui que paient les femmes de 114 \$ en moyenne. Les femmes recevront un pourcentage de réduction (2,5 %) supérieur à celui des hommes (1,5 %). | <ul style="list-style-type: none"> - Au total, 38,7 % des femmes qui produisent une déclaration de revenus n'ont aucun impôt à payer. (Le nombre correspondant chez les hommes est de 24,4 %.) Dans l'ensemble, 62,9 % des déclarations qui ne donnent lieu à aucun paiement d'impôt sont produites par des femmes C'est dire que toute mesure fiscale dont on dit qu'elle avantage les contribuables à faible revenu exclura toujours plus de femmes que d'hommes et ne sera d'aucune utilité pour un nombre étonnamment élevé de contribuables à faible revenu (31,8 % des déclarations de revenus faibles ne donnent lieu à aucun impôt). - Étant donné les modalités d'application des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers prévus dans la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>, il est absolument impossible de donner aux contribuables à faible revenu des réductions d'impôt ou des avantages fiscaux « relativement plus importants » en réduisant les taux d'imposition inférieurs. - Ce type de modification de l'impôt a précisément l'effet inverse : <ul style="list-style-type: none"> Réduire les taux d'imposition inférieurs donne toujours les plus grands avantages fiscaux aux contribuables qui ont les revenus les plus élevés. Plus le revenu est élevé, plus l'avantage fiscal est considérable. C'est là l'effet à rebours qui est depuis si longtemps discrédité dans la politique fédérale de l'impôt sur le revenu au Canada parce qu'il est profondément injuste. |
|---|---|

ANNEXE B

ACS DU COMPTE D'ÉPARGNE LIBRE D'IMPÔT INTRODUIT DANS LE BUDGET 2008

Le gouvernement a annoncé, dans le budget de 2008, que les Canadiens pourront dorénavant verser des cotisations allant jusqu'à 5 000 \$ par année dans le nouveau compte d'épargne libre d'impôt (CELI). Les droits de cotisation inutilisés pourront être reportés aux années suivantes. Les montants investis ne seront pas déductibles, mais les revenus de placements (intérêts, dividendes, gains en capital, etc.) gagnés dans un CELI seront libres d'impôt. Les sommes retirées ne seront pas imposables et pourront ultérieurement être versées de nouveau dans le compte. De plus, les particuliers pourront cotiser au CELI de leur conjoint et, au décès de celui-ci, l'actif détenu dans le CELI pourra être transféré au conjoint. Cette mesure vise à permettre aux Canadiens d'accumuler des revenus de placements libres d'impôt et de faire des retraits d'épargne avant leur retraite sans que cela n'influe sur leur revenu imposable. Ni les revenus de placements gagnés dans un CELI ni les montants qui en seront retirés n'auront une incidence sur l'admissibilité aux prestations et crédits fédéraux fondés sur le revenu. Le tableau 1 présente les dépenses fiscales fédérales estimatives¹ associées au compte d'épargne libre d'impôt (CELI) pour les exercices 2008-2009 et 2009-2010.

Tableau 1 — Dépenses fiscales fédérales estimatives associées au compte d'épargne libre d'impôt (CELI) au cours des exercices 2008-2009 et 2009-2010, en millions de dollars

| 2008-2009 | 2009-2010 | Total |
|-----------|-----------|-------|
| 5 | 50 | 55 |

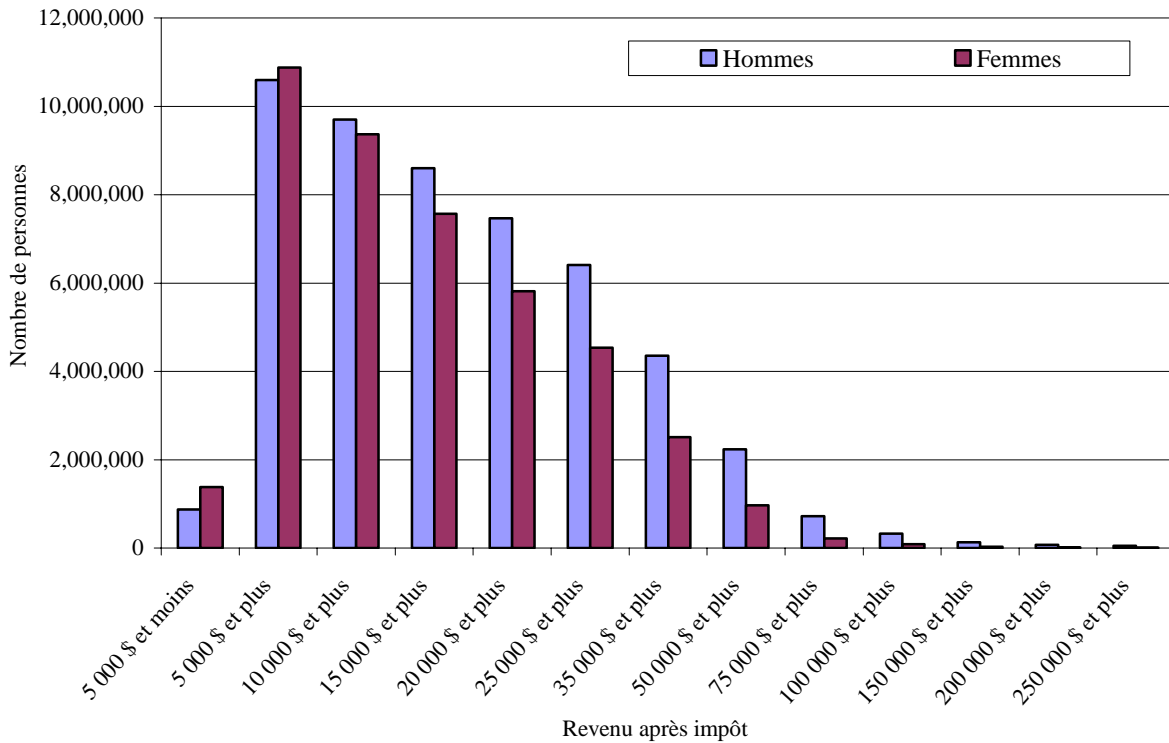
Source : Le plan budgétaire de 2008.

1 On entend par dépense fiscale le manque à gagner subi par le fisc en raison d'exemptions, de déductions, de réductions de taux, de remboursements, d'exonérations, de crédits ou de reports particuliers qui réduisent l'impôt normalement payable.

La capacité des particuliers de verser des cotisations dans un CELI dépend de leur revenu net d'impôt et de leurs dépenses de consommation. Les personnes ayant un faible revenu après impôt consacrent une grande partie, voire la totalité, de ce revenu aux dépenses de consommation. Ces personnes ont une propension à consommer élevée et une propension à épargner faible². Plus le revenu net d'impôt est élevé, plus la propension à consommer baisse et plus la propension à épargner augmente. La figure 1 présente la distribution des personnes suivant la tranche de revenu net d'impôt et le sexe pour l'année 2005. Il fait ressortir la différence économique qui existe entre les sexes. Comme nous pouvons le constater, plus d'hommes que de femmes disposent d'un revenu net d'impôt de 10 000 \$ ou plus.

2 La propension à consommer correspond à la proportion du revenu net d'impôt qui est consacrée aux dépenses de consommation. La propension à épargner correspond à la proportion du revenu net d'impôt qui est consacrée à l'épargne. Les propensions à consommer et à épargner doivent totaliser 100 % du revenu après impôt, étant donné que ce revenu ne peut être employé que de deux manières : consommation ou épargne.

Figure 1 — Nombre de personnes réparties selon le revenu après impôt et selon le sexe pour l'année 2005



Source : Statistique Canada.

Le diagramme ci-dessus ne permet toutefois pas de comparer le revenu net d'impôt des personnes en fonction de leur état matrimonial. Cependant, le fait qu'un homme dispose d'un revenu après impôt plus élevé que celui de sa conjointe est sans conséquence dans les cas où le montant total de la contribution permise est versé dans un CELI (10 000 \$ par année, soit 5 000 \$ pour chaque conjoint) ou dans les cas où, même si le plafond n'est pas atteint, chaque conjoint verse la même somme dans un CELI.

Le tableau 2 présente l'impact projeté de cette mesure sur les hommes et les femmes suivant les évaluations qu'en ont fait le ministère des Finances dans son ACS des nouvelles mesures budgétaires, Condition féminine Canada et M^{me} Kathleen Lahey, qui a comparé à plusieurs reprises devant le Comité.

TABLEAU 2 — ACS DU COMPTE D'ÉPARGNE LIBRE D'IMPÔT (CELI)³

| Ministère des Finances | Condition féminine Canada (Extraits du mémoire) | M^{me} Kathleen Lahey (Extraits du mémoire) |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Sur la base des données de 2005, l'allègement fiscal sur le revenu de placement offert par le CELI sera partagé en parts presque égales entre les hommes et les femmes. | <ul style="list-style-type: none"> L'exonération d'impôt des gains en capital et des revenus de placements gagnés sera probablement plus avantageuse pour les hommes, étant donné leur plus grand pouvoir de gagner un revenu. L'écart salarial entre les femmes et les hommes stagne à 71 %, et il persiste, peu importe le niveau de scolarité ou le groupe professionnel. En règle générale, les investisseurs ont aussi tendance à être de sexe masculin, et la répartition de la propriété des actions est plus favorable aux hommes, qui reçoivent environ 60 % des revenus de dividendes déclarés à des fins d'impôt. Toutefois, dans la mesure où les femmes auront suffisamment de revenu disponible pour placer leurs économies dans un CELI, elles en profiteront tout autant que les hommes. Cette initiative d'épargne pourrait avoir des répercussions sur les femmes ne disposant pas de la capacité d'investir, mais qui décideraient de profiter de cette occasion pour investir de plus faibles montants. | <ul style="list-style-type: none"> Certaines femmes pourront peut-être faire un meilleur usage des CELI que des REER. Toutefois, l'écrasante majorité d'entre elles ne retireront aucun avantage fiscal de cette nouvelle disposition. Les hommes en seront les principaux bénéficiaires et on prévoit que le montant des revenus de placement qui seront mis à l'abri de l'impôt sur le revenu devrait augmenter rapidement au fur et à mesure que se concrétisera l'exonération permanente prévue pour les CELI. Près de 40 % des femmes au Canada ont un revenu si faible qu'elles ne paient aucun impôt sur le revenu de toute manière. Les CELI n'ont donc pas plus d'intérêt pour elles que les REER. Même si certaines femmes réussissent à placer de l'argent dans des CELI, la plupart d'entre elles sont beaucoup moins en mesure d'épargner que les hommes; de ces nouveaux avantages fiscaux, la part du lion ira aux hommes. |

³ L'information de ce tableau est tirée des documents suivants présentés au Comité permanent de la condition féminine : ministère des Finances du Canada, « Analyse sexospécifique du budget de 2008 », Condition féminine Canada, « Budget fédéral — mars 2008 »; Kathleen Lahey, « Analyse sexospécifique des comptes d'épargne libres d'impôt et du fractionnement du revenu au moyen de ces comptes », 8 avril 2008.

| | | |
|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Étant donné qu'une plus forte proportion de femmes ont tendance à être bénéficiaires de la Prestation fiscale canadienne pour enfants et du Supplément de revenu garanti, et qu'elles vivent plus longtemps que les hommes et dépendent donc durant une plus longue période de la Sécurité de la vieillesse comme source de revenus, les femmes bénéficieront du fait que le CELI ne prévoit pas de récupération fondée sur le revenu gagné ou les retraits. • Toutefois, les femmes ne bénéficient de ces avantages que dans la mesure où elles disposent d'un revenu suffisant pour placer des économies dans un CELI [...] • Étant donné que de nombreux couples prennent leurs décisions d'épargne et planifient conjointement leur sécurité financière, les particuliers pourront cotiser au CELI de leur époux ou conjoint de fait, jusqu'à la limite de ses droits de cotisation. Les femmes bénéficieront de cette mesure dans la mesure où les profils de dépenses intrafamiliaux sont équitables et où il y a un partage équitable du revenu. • Pour les aînés, les CELI constitueront un mécanisme permettant de répondre à tout besoin d'épargne [...] Si l'on se fie aux profils d'épargne actuels, les aînés devraient profiter de la moitié des avantages totaux découlant des CELI. Étant donné que les femmes vivent plus longtemps que les hommes, elles pourront profiter de cette option. | <ul style="list-style-type: none"> • Les CELI que permet d'ouvrir le fractionnement du revenu doublent la limite de l'épargne individuelle (qui est de 5 000 \$ par année) pour les couples, la portant à 10 000 \$ par année, la vie durant. • Les CELI avec le fractionnement des revenus ne font rien pour aider les aînés pauvres, qui sont en très grande majorité des femmes, ni les femmes qui sont le soutien d'autres personnes. • Comme dans le cas du fractionnement des revenus de retraite, le revenu des placements de CELI qui est fractionné avec le conjoint n'a pas à appartenir légalement au conjoint, et peut rester la propriété légale de l'autre membre du couple. • Le fractionnement du revenu la vie durant avec les enfants est également possible, ce qui permet d'éviter l'impôt sur le revenu et sur les gains en capital qui, sans les CELI, serait par ailleurs exigible lorsque la succession revient aux enfants. |
|--|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Selon les estimations, au cours des cinq premières années, plus des trois quarts des avantages découlant de l'épargne dans les CELI seront réalisés par des particuliers se trouvant dans les deux tranches de revenu imposable les plus basses. En règle générale, le pourcentage des femmes qui se situent dans les tranches de revenu inférieures est plus élevé; en théorie donc, on devrait observer des retombées bénéfiques pour les femmes. | <ul style="list-style-type: none"> • Au fil du temps, la dépense fiscale des CELI deviendra très importante, et il sera plus facile aux gouvernements de prétendre qu'ils n'ont pas les moyens d'offrir une aide financière plus généreuse aux Canadiens les plus pauvres, dont les femmes âgées qui vivent seules. |
|--|---|--|

ANNEXE C LISTE DES TÉMOINS

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|---|------------|---------|
| <p>Université Queen's Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies</p> | 2007/11/28 | 5 |
| <p>Université York Lisa Philipps, professeure agrégée, Osgoode Hall Law School</p> | | |
| <p>Université Carleton Ellen Russell, professeure, École d'administration et de politique publique</p> | 2007/12/03 | 6 |
| <p>University of Nebraska at Omaha John R. Bartle, directeur et professeur, École d'administration publique</p> | | |
| <p>Community Social Planning Council of Toronto Armine Yalnizyan, directrice de la recherche</p> | 2007/12/05 | 8 |
| <p>United Nations Platform for Action Committee Manitoba Lissa Donner</p> | | |
| <p>Université de l'Australie du Sud Rhonda Sharp, professeure d'économie, Hawke Research Institute for Sustainable Societies</p> | | |
| <p>Alliance canadienne féministe pour l'action internationale Nancy Peckford, directrice de programmes</p> | 2007/12/10 | 9 |
| <p>Agence communautaire pour enquête sociale Debbie Budlender, chercheur spécialisé</p> | | |
| <p>Condition féminine Canada Clare Beckton, coordonnatrice, Bureau de la coordonnatrice Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'analyse comparative entre les sexes</p> | | |

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|--|-------------|----------------|
| <p>Bibliothèque du Parlement</p> <p>Alexandre Laurin, analyste, Division de l'économie</p> <p>Lydia Scratch, analyste, Division des affaires politiques et sociales</p> <p>Alex Smith, analyste, Division des affaires politiques et sociales</p> | 2008/02/12 | 16 |
| <p>Condition féminine Canada</p> <p>Michèle Bougie, analyste principale des politiques et des programmes</p> <p>Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'analyse comparative entre les sexes</p> | 2008/02/14 | 17 |
| <p>Condition féminine Canada</p> <p>Michèle Bougie, analyste principale des politiques et des programmes</p> <p>Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'analyse comparative entre les sexes</p> | 2008/02/26 | 18 |
| <p>Université de la Colombie-Britannique</p> <p>Claire Young, vice-doyenne principale et professeure, Faculté de droit</p> | 2008/02/28 | 19 |
| <p>Université de Victoria</p> <p>David Good, professeur, École d'administration publique</p> | | |
| <p>Bureau du Conseil privé</p> <p>Anita Biguzs, secrétaire adjointe du cabinet, Secrétariat des opérations</p> | 2008/03/04 | 20 |
| <p>Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique</p> | | |
| <p>Bureau du Conseil privé</p> <p>Anita Biguzs, secrétaire adjointe du cabinet, Secrétariat des opérations</p> | 2008/03/06 | 21 |
| <p>Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique</p> | | |

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|--|-------------|----------------|
| <p>Ministère des Finances</p> <p>Mireille Éthier, chef principal, Imposition fédérale-provinciale</p> <p>Louise Levonian, directrice générale, Bureau du sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt</p> <p>Baxter Williams, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt</p> | 2008/03/11 | 22 |
| <p>Centre canadien de politiques alternatives</p> <p>Armine Yalnizyan, économiste principale</p> <p>Alliance canadienne féministe pour l'action internationale</p> <p>Nancy Peckford, directrice de programmes</p> <p>Université Queen's</p> <p>Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies</p> | 2008/03/13 | 23 |
| <p>Centre canadien de politiques alternatives</p> <p>Armine Yalnizyan, économiste principale</p> <p>Alliance canadienne féministe pour l'action internationale</p> <p>Nancy Peckford, directrice de programmes</p> <p>Université Queen's</p> <p>Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies</p> | 2008/04/01 | 24 |
| <p>City University of New York</p> <p>Marilyn Rubin, professeure en administration publique et économie, John Jay College of Criminal Justice</p> <p>Université Glasgow Caledonian</p> <p>Ailsa McKay, professeure en économie</p> <p>Scottish Women's Budget Group</p> <p>Angela O'Hagan, présidente</p> <p>UK Women's Budget Group</p> <p>Janet Veitch, coprésidente</p> | 2008/04/03 | 25 |

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|--|------------|---------|
| <p>À titre personnel</p> <p>Dorienne Rowan-Campbell, conseillère indépendante en matière de développement et conseillère dans le domaine de l'égalité entre les sexes</p> | 2008/04/08 | 26 |
| <p>Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration</p> <p>Jeff Daly, gestionnaire, Unité de l'élaboration et de l'analyse de programmes, Division du rétablissement, Direction générale des réfugiés</p> <p>Julie Fontaine, analyste principale, Analyse comparative entre les sexes</p> <p>Allison Little Fortin, directrice, Planification et rapports ministériels</p> <p>Peter Oberle, directeur général, Affaires corporatives</p> | | |
| <p>Imagine Canada</p> <p>Georgina Steinsky-Schwartz, présidente et chef de la direction</p> | | |
| <p>Université Laval</p> <p>Louise Langevin, professeure de droit</p> | | |
| <p>Assemblée des Premières Nations</p> <p>Marie Frawley-Henry, analyste principale de la politique</p> <p>Kathleen McHugh, présidente, Conseil des femmes de l'Assemblée des Premières Nations</p> | 2008/04/10 | 27 |
| <p>Bureau du vérificateur général du Canada</p> <p>Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada</p> <p>Anne Marie Smith, conseillère juridique principale adjointe</p> | | |
| <p>Centre canadien de politiques alternatives</p> <p>Armine Yalnizyan, économiste principale</p> <p>Alliance canadienne féministe pour l'action internationale</p> <p>Nancy Peckford, directrice de programmes</p> <p>Ministère des Finances</p> <p>Mireille Éthier, chef principal, Imposition fédérale-provinciale</p> <p>Louise Levonian, directrice générale, Bureau du sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt</p> <p>Robert Wright, sous-ministre</p> | 2008/04/15 | 28 |

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|---|------------|---------|
| Université Queen's | | |
| Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies | | |
| À titre personnel | 2008/04/17 | 29 |
| Sheila Regehr, directrice, Conseil national du bien-être social | | |
| Statistique Canada | | |
| Heather Dryburgh, chef de l'enquête sociale générale, Division de la statistique sociale et autochtone | | |
| Louise Marmen, directrice adjointe, Division de la statistique sociale et autochtone | | |
| Condition féminine Canada | | |
| Suzanne Cooper, analyste de recherche | | |
| Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'analyse comparative entre les sexes | | |
| Commissariat aux langues officielles | 2008/05/01 | 31 |
| Graham Fraser, commissaire aux langues officielles | | |
| Dominique Lemieux, directrice générale, Direction générale de l'assurance de la conformité | | |
| Catherine Scott, directrice générale, Direction générale des politiques et des communications | | |
| Condition féminine Canada | 2008/05/08 | 33 |
| Michèle Bougie, analyste principale des politiques et des programmes | | |
| Hélène Dwyer-Renaud, conseillère principale, Services de soutien d'analyse comparative entre les sexes | | |
| Université Queen's | 2005/05/27 | 36 |
| Kathleen Lahey, professeure, Institute of Women's Studies | | |

ANNEXE D LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Alliance canadienne féministe pour l'action internationale

Centre canadien de politiques alternatives

Community Social Planning Council of Toronto

Condition féminine Canada

United Nations Platform for Action Committee Manitoba

Université Queen's

Université York

University of Nebraska at Omaha

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances n^{os} 5, 6, 8, 9, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38 et 39](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Yasmin Ratansi, députée

