

**Le régime de politique sociale du Canada et les femmes :
évaluation de la dernière décennie**

par

Janine Brodie et Isabella Bakker

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Mars 2007

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant à la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Brodie, M. Janine, 1952-

Le régime de politique sociale du Canada et les femmes [ressource électronique] : évaluation de la dernière décennie / Janine Brodie et Isabella Bakker.

Monographie électronique en versions PDF et HTML.

Mode d'accès: World Wide Web.

Publ. aussi en anglais sous le titre: Canada's social policy regime and women, an assessment of the last decade.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-0-662-73480-2

No de cat.: SW21-156/2007F-PDF

1. Canada--Politique sociale.
2. Revenu--Répartition--Différences entre sexes--Canada.
3. Femmes--Canada--Conditions sociales.
4. Canada--Politique et gouvernement--1993-2006.
5. Politique fiscale--Canada.
6. Sécurité sociale--Politique gouvernementale--Canada.
7. Budget--Canada.
8. Analyse différenciée selon les sexes--Canada.
- I. Bakker, Isabella C.
- II. Canada. Condition féminine Canada.
- III. Titre.

HQ12365.C3B7614 2007

361.6'10820971

C2007-980023-8

Gestion de projet : Vesna Radulovic et Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada

Coordination de l'édition et de la traduction : Cathy Hallssey, Condition féminine Canada

Révision et mise en page : PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.

Traduction : Lexi-Tech International

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :

Direction de la recherche

Condition féminine Canada

123, rue Slater, 10^e étage

Ottawa (Ontario)

K1P 1H9

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

ATME : (613) 996-1322

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES	iii
LISTE DES ACRONYMES	iv
PRÉFACE	vi
AU SUJET DES AUTEURES	vii
RÉSUMÉ	viii
1. INTRODUCTION	1
2. RÉFORME DE LA POLITIQUE SOCIALE CANADIENNE (1994-2006)	4
Réforme des programmes sociaux	4
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux	8
Assurance-chômage et assurance-emploi	11
Prestation nationale pour enfants et Plan d'action national pour les enfants	14
Entente-cadre sur l'union sociale et Transfert canadien en matière de programmes sociaux	19
3. FRAGMENTATION ET ÉROSION	23
4. CAPACITÉ D'ÉLABORATION DE POLITIQUES AXÉES SUR L'ÉGALITÉ DES SEXES	36
Délégitimation	41
Démantèlement	42
Disparition	50
5. BUDGETS ET POLITIQUE SOCIALE : VERS UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE, REPRÉSENTATION ET RESPONSABILISATION POUR LES FEMMES?	59
Élaboration des politiques budgétaires	60
Mécanismes pour la cohérence des politiques sociales à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements	63
À qui et de quoi doit-on rendre compte?	69
6. RECOMMANDATIONS	72
Ouverture du débat national sur les conditions devant être associées au TCPS	72
Surveillance des résultats sur l'égalité des sexes dans le système fédéral	73
Établissement de liens avec les femmes grâce à la mise en place d'un réseau	75
Budgets, capacité et analyse comparative entre les sexes	76

ANNEXES

A Mécanismes d'intégration de l'analyse comparative entre les sexes au processus budgétaire	78
B Approche intégrée de l'égalité entre les sexes dans le processus budgétaire fédéral : questions d'entrevues suggérées pour les ministères responsables	79
C Sites Web des organismes provinciaux.....	82
D Logiciel Issue Crawler pour les adresses URL traitant de l'égalité des femmes.....	84
E Graphique TouchGraph de Condition féminine Canada	85
 BIBLIOGRAPHIE	 86
 NOTES.....	 97

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableaux

1	Principales initiatives fédérales en matière de politiques sociales (1994-2005)	5
2	Différences entre les sexes relativement aux prestations d'AE versées aux personnes sans emploi.....	12
3	Nouvelles initiatives fédérales en matière de dépenses de 1997-1998 à 2003-2004....	26
4	Qui en profite? Répartition des contribuables	28
5	Prestations d'aide sociale dans les provinces et territoires, 1994-2004.....	33
6	Revenus d'aide sociale au Canada en pourcentage du seuil de pauvreté par type de famille et par province, 2001	34
7	Établissement d'un mécanisme fédéral de politiques axées sur l'égalité des sexes	37
8	Mécanisme provincial d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes	40
9	Taux de pauvreté au sein des groupes marginalisés	57

Figure

1	Centres d'activité URL sur la condition féminine	49
---	--	----

LISTE DES ACRONYMES

AC	Assurance-chômage
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACS	Analyse comparative entre les sexes
ADPE	Accord sur le développement de la petite enfance
AE	Assurance-emploi
AFAI	Alliance canadienne féministe pour l'action internationale
AGJE	Apprentissage et garde de jeunes enfants
AISH	Assured Income for the Severely Handicapped (Revenu assuré pour les personnes grandement handicapées)
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CCA	Comité canadien d'action sur le statut de la femme
CCCSF	Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme
CCDS	Conseil canadien de développement social
CCPA	Centre canadien de politiques alternatives (CCPA)
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale des Nations Unies
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies
CFC	Condition féminine Canada
CIPD	Conférence internationale sur la population et le développement
CIRS	Crédit d'impôt sur les revenus salariaux
CNUCD	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAP	Département des affaires politiques des Nations Unies
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
ECUS	Entente-cadre sur l'union sociale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEWO	Comité permanent de la condition féminine
FFQ	Fédération des femmes du Québec
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FPE	Financement des programmes établis
HCNUR	Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
IDEPE	Initiative de développement et d'éducation de la petite enfance
IDG	Intégration de la dimension de genre
MCI	Ministère du Commerce et de l'Industrie du Royaume-Uni
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCDE/CAD	Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
PACSD	Projet d'analyse comparative entre les sexes en matière de dépenses

PAM	Programme alimentaire mondial des Nations Unies
PEH	Prestation pour enfants handicapés
PFCE	Prestation fiscale canadienne pour enfants
PIB	Produit intérieur brut
PNE	Prestation nationale pour enfants
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PS	Prestation de soignant
QCMF	Quatrième Conférence mondiale sur les femmes
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
RER	Régime d'épargne-retraite
REER	Régime enregistré d'épargne-retraite
RPS	Réforme des programmes sociaux
SCEC	Stratégie canadienne pour l'égalité des chances
SFI	Supports for Independence (programme du gouvernement de l'Alberta)
SFR	Seuil de faible revenu
SMDD	Sommet mondial sur le développement durable
SPNE	Supplément de la prestation nationale pour enfants
SSCD	La sécurité sociale dans le Canada de demain
TCPS	Transfert canadien en matière de programmes sociaux
TCS	Transfert canadien en matière de santé
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux
TPS	Taxe sur les biens et services
UIT	Union internationale des télécommunications des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
WBG	Women's Budget Group (groupe des femmes pour le budget) (Royaume-Uni)

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche comparative entre les sexes sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser les débats publics sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre aux personnes, aux groupes, aux responsables de l'élaboration des politiques et aux analystes des politiques de participer plus efficacement à l'élaboration de politiques équitables.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions à court terme dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Ce projet de recherche sur les politiques a été proposé et élaboré suivant un appel de propositions lancé en septembre 2004, intitulé *Réforme de la sécurité sociale : dix ans après*. Les projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur ce thème examinent les enjeux tels que : l'intégration des femmes marginalisées aux débats des politiques sur le transfert canadien en matière de programmes sociaux; l'incidence des règles actuelles sur l'admissibilité et le remplacement du revenu de chacun des sexes; l'incidence du régime canadien des politiques sociales sur les femmes au cours de la dernière décennie; le traitement des mères monoparentales dans le cadre des nouveaux régimes d'employabilité; le lien entre la disponibilité et le caractère adéquat des programmes sociaux et les droits fondamentaux des femmes.

Une liste complète des projets de recherche financés dans le cadre de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

AU SUJET DES AUTEURES

Mme **Isabella Bakker** est professeure de science politique et d'économie politique à l'Université York de Toronto, au Canada. Elle a obtenu la bourse Fulbright New Century de 2004-2005. Elle a également beaucoup travaillé avec les Nations Unies pour la production de deux rapports du PNUD à propos du développement humain, avec UNIFEM pour l'établissement du premier rapport *Progress of the World's Women* et avec la Division de la promotion de la femme sur l'intégration de la dimension de genre au processus de budgétisation et de planification des Nations Unies.

Mme **Janine Brodie** est professeure de sciences politiques à l'Université de l'Alberta. Elle a été élue membre de la Société royale du Canada en 2002 et a reçu une chaire de recherche du Canada en économie politique et en gouvernance sociale en 2004. Avant de se joindre à l'Université de l'Alberta en 1996, elle a été nommée première directrice du York Centre for Feminist Research et elle était détentrice de la chaire John Robarts en études canadiennes à l'Université York. Elle était également présidente invitée de l'Université Western Ontario en politique publique.

RÉSUMÉ

La dernière décennie a été marquée par des changements majeurs en ce qui a trait aux buts, au financement et à la gouvernance des politiques sociales. Même si la réforme des politiques sociales est souvent attribuée aux pressions continues exercées par la mondialisation de l'économie, à l'ascendance de la pensée néolibérale dans les cercles de politiciens et de stratèges et à la réforme générale de l'économie, des marchés du travail et des structures sociales, ces changements politiques ont été accompagnés par la disparition progressive de la question d'égalité entre les sexes tant dans le discours que dans la pratique. En fait, la responsabilité du gouvernement en ce qui a trait aux objectifs d'égalité des sexes (p. ex. le Plan d'action fédéral, Beijing+10 et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes) se caractérise par un manque d'effort évident. Cette *incohérence* des politiques mise en évidence par l'instauration de politiques qui s'appliquent également aux hommes et aux femmes, telles que celles sur les dépenses fiscales (lesquelles, comme nous l'avons démontré, produisent des résultats qui favorisent grandement un sexe au détriment de l'autre) et par la diminution de la capacité de mener des analyses comparatives entre les sexes (ACS) dans des secteurs clés des politiques fiscales et sociales. Nous prétendons que l'effacement du genre a des incidences importantes dans d'autres secteurs importants d'engagement de fond, notamment pour l'élimination de la pauvreté chez les enfants. Entre autres conséquences, notons la répudiation de la recherche féministe accumulée dans le secteur des sciences sociales qui a, à maintes reprises, documenté les normes sexistes implicites qui sont à la base de modèles et d'hypothèses qui, dit-on, sont neutres sexuellement, en particulier dans le secteur des politiques fiscales.

Selon nous, cet effacement du genre est partiellement attribuable au fait que la priorité a été accordée à la responsabilité à l'égard du marché et à une saine macroéconomie. La cohésion sociale, la réduction de la pauvreté, la justice sociale et l'égalité de traitement des hommes et des femmes sont des questions qui ont été reléguées au deuxième rang, et toute attention portée à ces questions est considérée comme étant conditionnelle à la réalisation de l'objectif fiscal visé. Nous croyons que toutes les politiques macroéconomiques sont des politiques implicitement sociales qui ont des effets distributifs selon la région, le sexe, l'ethnie et la classe sociale. Le contexte général politique et économique dans lequel les décisions de politiques sociales sont prises limite la capacité des groupes de défense de l'égalité des sexes à réclamer les ressources publiques dont ils ont besoin.

Le présent rapport met l'accent sur cinq dimensions de ce processus d'effacement du genre. Dans le chapitre 2, nous examinons la « résidualisation » progressive des politiques sociales au cours des dix dernières années. Nous y analysons et évaluons les initiatives de politique sociale sous l'angle des incidences sur différents groupes de femmes. Le virage effectué par le gouvernement fédéral en matière de politique sociale peut également être caractérisé par son objectif exclusif : les enfants. Comme nous le démontrons, la Prestation nationale pour enfants et d'autres mesures de dépenses fiscales sociales sont reliées à des objectifs plus vastes de réforme de l'aide sociale qui favorisent des liens avec le marché du travail au sein des bénéficiaires de l'aide sociale et qui n'investissent qu'indirectement dans les enfants.

Dans le chapitre 3, nous nous concentrons sur les facteurs qui, selon nous, contribuent à la fragmentation et à l'érosion du régime d'aide sociale du Canada, ce que nous relierons avec une analyse des impacts et résultats sexospécifiques. Nous examinons les changements effectués par les provinces et les territoires au cours des dix dernières années et nous mettons l'accent sur un concept nuancé des taux de pauvreté différentiels et des liens avec les politiques dites sexuellement neutres. Nous y examinons également les piliers sexistes de la pauvreté, ainsi que les contraintes des régimes sociopolitiques contemporains qui contribuent à renforcer le piège de la pauvreté pour les personnes les plus vulnérables du Canada. Nous démontrons que les politiques sociales financées à même les fonds des contribuables ne profitent pas aux femmes à faible revenu puisque celles-ci n'ont habituellement pas un revenu imposable ni des obligations fiscales assez élevées pour réclamer des déductions, des exemptions ou des crédits d'impôt. Les dépenses fiscales visant la famille, telles que la Prestation fiscale canadienne pour enfants, supposent que le principal soutien de famille partage les gains financiers de manière équitable au sein de la famille, une hypothèse qui ne tient pas compte de nombreuses microétudes réalisées sur les inégalités financières au sein des ménages.

Le chapitre 4 traite de l'effacement du genre dans l'élaboration des politiques, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, et il établit des liens entre ce phénomène et l'invisibilisation des femmes dans la réforme du régime de politique sociale d'après-guerre. Nous avons nommé ce processus les 3D de l'effacement du genre de la capacité d'élaboration de politiques : la délégitimation, le démantèlement et la disparition. Selon nous, ce processus en trois étapes va à l'encontre des engagements internationaux et nationaux du Canada de réaliser des analyses comparatives entre les sexes et de promouvoir l'égalité des sexes dans le vaste spectre des politiques publiques.

Un des éléments les plus importants de la capacité d'élaboration de politiques sociales demeure le processus de planification budgétaire; c'est ce que nous examinons au chapitre 5. La dernière décennie s'est caractérisée par des politiques fiscales qui ont marqué une période de réductions draconiennes entre 1994-1995 et 1996-1997, suivie d'une période d'excédent (1998-2004) pendant laquelle les réductions précédentes n'ont pas été redressées de manière significative. En effet, au cours de cette période d'excédent, le gouvernement fédéral a mis l'accent sur deux instruments politiques pour influencer la politique sociale : les crédits et remboursements d'impôt et les accords fédéraux-provinciaux-territoriaux prévoyant des hausses inconditionnelles et spécifiques du TCSPS.

D'une perspective d'analyse comparative entre les sexes, nous étudions plusieurs questions clés qui relient la politique sociale au processus budgétaire, notamment l'unilatéralisme décisionnel du gouvernement fédéral en matière de politique sociale dans le cadre du processus budgétaire. La fiscalisation des politiques sociales s'est largement produite sous le voile du secret budgétaire. Aucune consultation publique n'est tenue sur les politiques sociales et aucun indicateur, aucune vérification sociale ni aucune pratique exemplaire n'ont été établis de manière systématique afin de concrétiser les principes de l'Entente-cadre sur l'union sociale.

Le chapitre 6 présente une série de recommandations relatives à la gouvernance de la politique sociale. Ces recommandations visent à :

- améliorer la capacité des unités sur l'égalité des sexes;
- rétablir les normes et mécanismes nationaux aux fins de consultation et d'imputabilité dans la conception et la mise en œuvre de la réforme de la politique sociale;
- améliorer la capacité des gouvernements canadiens de réaliser des analyses comparatives entre les sexes efficaces;
- procéder à une réforme des processus de planification budgétaire et de consultation afin de créer des mécanismes de supervision qui tiennent compte des différences entre les sexes au sein du ministère des Finances et des engagements en matière d'égalité entre les sexes pour ce qui est de la répartition des ressources.

1. INTRODUCTION

Au cours des dernières décennies, la population canadienne a assisté à des transformations économiques et politiques majeures qui, dans bien des cas, ont contribué à la croissance du sentiment d'insécurité et d'incertitude face à l'avenir. La présente partie du rapport examine une dimension des paramètres changeants de l'expérience canadienne, notamment les changements transformateurs et continus au régime de politique sociale du Canada durant les dix dernières années et leurs incidences sur les femmes canadiennes. Au cours des dernières années, les pressions exercées en vue de mener une réforme du régime de politique sociale du Canada, lequel s'est formé pendant les années d'après-guerre et est parvenu à maturité dans les années 1960 et 1970, ont été reliées à l'ascendance d'une pensée néolibérale, tant en politique partisane qu'au sein des cercles décisionnels, ainsi qu'à des virages plus généraux dans l'économie canadienne, les marchés du travail et les structures sociales. Il est généralement reconnu que ces derniers facteurs ont rendu le modèle d'après-guerre désuet, non durable et inefficace. On croit que la mondialisation de l'économie a réduit les capacités du gouvernement de protéger sa population contre les réalités des marchés internationaux toujours plus concurrentiels alors que la société canadienne même est davantage marquée par différentes formes de travail, de nouveaux modèles familiaux, une diversité culturelle croissante et des changements profonds aux parcours de vie intra et intergénérationnels. Au cours des dix dernières années, ces facteurs et d'autres facteurs associés à ce qu'on appelle la « nouvelle économie » et la « société postindustrielle » ont donné lieu à des demandes encore plus prononcées, au Canada et ailleurs, de nouveaux programmes sociaux et d'une nouvelle « architecture sociale » pouvant répondre aux nouvelles insécurités et aux nouveaux risques sociaux du XXI^e siècle.¹

Une vaste gamme de politiques et de programmes diversifiés font partie de la grande catégorie des politiques sociales, notamment les politiques en matière de santé, d'éducation, de formation, de logement, de soutien du revenu, d'assurance-emploi et de services de garde. De plus, dans le système fédéral du Canada, la responsabilité première de bon nombre de ces politiques revient aux provinces; la responsabilité d'autres politiques revient au gouvernement fédéral; et la responsabilité d'autres politiques encore est partagée entre les deux ordres de gouvernement, en pratique si ce n'est au sens de la loi. Toutefois, au cours du dernier siècle, le gouvernement fédéral a largement pris sous sa responsabilité les programmes de sécurité sociale tels que ceux de l'assurance-emploi, de la sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, du régime de pensions du Canada, de l'allocation au conjoint et des prestations aux enfants et aux anciens combattants. Le gouvernement fédéral a également joué un autre rôle essentiel en fournissant aux provinces des transferts en espèces et des points d'impôt pour contribuer au financement des services de santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux connexes (Rice, 2002, p. 112). Troisièmement, le gouvernement fédéral a souvent joué un rôle de premier plan en conceptualisant les objectifs de la politique sociale ainsi que la substance de l'égalité entre les citoyennes et les citoyens.

Le présent rapport examine les changements apportés au rôle du gouvernement fédéral dans le secteur de la politique sociale au cours des dix dernières années en mettant l'accent sur

l'impact de ces changements sur les femmes canadiennes et sur la capacité d'élaborer des politiques axées sur l'égalité des sexes au sein des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada. Le chapitre 2 du rapport revoit les changements politiques survenus depuis que la Réforme des programmes sociaux (RPS) a été lancée en 1994. Cela représentait une première tentative de la part du gouvernement fédéral de repenser les objectifs, les programmes et la mise en oeuvre de l'architecture sociale d'après-guerre du Canada. Toutefois, de nombreux programmes sociaux du Canada ont déjà été grandement réduits au cours de la décennie précédente dans le cadre de ce que les analystes en politique sociale nomment la « politique à la dérobée », c'est-à-dire que l'on coupe des avantages sociaux à l'aide de politiques fiscales sous le voile du secret budgétaire (Gray, 1990). À partir du milieu des années 1980, le gouvernement fédéral a périodiquement augmenté le spectre des 3D — **dollars, déficits et dettes** — pour justifier l'érosion des bases de l'État providence d'après-guerre. L'enveloppe des programmes sociaux du gouvernement fédéral a graduellement été réduite, le programme d'assurance-emploi a été plusieurs fois restructuré de sorte que les prestations soient réduites et que l'admissibilité soit restreinte, et les programmes sociaux qui étaient jadis universels pour les familles et les personnes âgées ont été assujettis à des dispositions de récupération et à la désindexation (Torjman, 1995, p. 1). Pendant ces années, le gouvernement fédéral, affirmant qu'il fallait respecter les principes de la capacité financière et de la prévisibilité budgétaire, a également commencé à se retirer de ses obligations fiscales face aux provinces (du moins face aux provinces les plus riches) en ce qui concerne le partage égal des coûts des programmes d'aide sociale pour les citoyennes et citoyens les plus vulnérables du Canada.

Donc, de nombreuses façons, la réforme des politiques sociales avait déjà été mise en branle lorsque le premier ministre Jean Chrétien a annoncé, en 1993, que cette réforme serait la principale priorité du nouveau gouvernement majoritaire élu. Au début de 1994, le lancement de la Réforme des programmes sociaux (RPS) a été applaudi par certains défenseurs de politiques qui voyaient en cette réforme l'occasion d'apporter d'importants changements nécessaires aux politiques sociales. Toutefois, il leur a fallu moins d'un an pour se rendre compte que le projet de réforme des politiques sociales serait éclipsé par des manoeuvres budgétaires fédérales qui, en fait, démantelaient les bases fiscales des systèmes de sécurité et d'aide sociales d'après-guerre du Canada. Comme l'explique le chapitre 3 du présent rapport, l'impact cumulatif des changements apportés au financement, à la prestation et à la conception des programmes sociaux, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, a laissé dans son sillage une architecture sociale de plus en plus fiscalisée, fragmentée et réduite. Par conséquent, les personnes les plus pauvres du Canada, qui sont en trop grande proportion des femmes et des enfants, des Autochtones et des membres des minorités visibles, vivent une plus grande pauvreté et une plus grande insécurité qu'avant la mise en place des réformes (CNB, 2005).

Le chapitre 4 porte sur l'effacement du genre de la capacité d'élaboration de politiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, et on y établit des liens avec l'invisibilisation des femmes dans la réforme du régime de politique sociale d'après-guerre. Nous nommons ce processus d'effacement du genre de la capacité d'élaboration de politiques le processus des 3D : délégitimation, démantèlement et disparition (Brodie, à paraître). Selon nous, ce processus à trois volets est en totale opposition avec les engagements internationaux et

nationaux pris par les gouvernements canadiens en vue de réaliser des analyses comparatives entre les sexes et de promouvoir l'égalité des sexes dans le vaste spectre des politiques publiques.

Le chapitre 5 porte sur les répercussions, selon le sexe, du virage progressif du pouvoir et de l'influence dans le processus décisionnel, passant des préoccupations d'égalité sociale vers le processus budgétaire. Dans ce chapitre, nous examinons comment les hypothèses d'économie hétérodoxe ont systématiquement exclu la pluralité de compétences et d'intérêts du processus budgétaire et ont créé un cadre politique incohérent qui réduit au silence l'expression des questions liées à l'égalité des sexes en matière de politiques. Nous étudions enfin d'autres modèles qui faciliteraient « le retour des questions liées à l'égalité des sexes » dans ce centre critique de conception et de mise en oeuvre de politiques.

Le chapitre 6 présente une série de recommandations en matière de politiques conçues pour améliorer la capacité des unités sur l'égalité des sexes au sein du gouvernement, pour réinsérer des normes et mécanismes nationaux de consultation et de responsabilisation dans la conception et la mise en place des réformes de politiques sociales, pour améliorer la capacité des gouvernements canadiens de réaliser efficacement des analyses comparatives entre les sexes et pour réaliser la réforme des processus de planification et de consultation budgétaire.

2. RÉFORME DE LA POLITIQUE SOCIALE CANADIENNE (1994-2006)

Le présent chapitre met l'accent sur les initiatives fédérales mises en oeuvre dans les secteurs de la sécurité sociale et de l'aide sociale au cours de la dernière décennie, mais il examine également les changements apportés aux programmes provinciaux d'aide sociale. Le tableau 1 présente un sommaire des principales initiatives de politique sociale mises en oeuvre par le gouvernement fédéral au cours des dix dernières années. Au début de cette période, la réforme de la politique sociale fédérale se caractérisait par une fragmentation; elle était également à l'essai et fondée sur des considérations budgétaires, tant sur le plan rhétorique que dans les faits. Toutefois, en 1998, lorsque le gouvernement fédéral a commencé à enregistrer des excédents budgétaires, il a lancé une série d'initiatives, avec et sans les provinces et les territoires, pour « rétablir l'union sociale » (Prince, 2003, p. 127). Les principales innovations mises en place en matière de politique sociale au cours des dix dernières années sont les suivantes : la Réforme des programmes sociaux (RPS) (1994), le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (1995), la Prestation nationale pour enfants (PNE) et les programmes associés axés sur les enfants, tels que le Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (2003), l'Entente-cadre sur l'union sociale (1999), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (2004) et la Prestation universelle pour la garde d'enfants (2006). Commençons par la Réforme des programmes sociaux.

Réforme des programmes sociaux

Même si les commentateurs montrent du doigt la résidualisation progressive de la politique sociale dans la politique canadienne au cours de la dernière décennie (Prince, 1999, p. 157), cette période a, en fait, débuté avec la promesse d'un processus de consultation inclusif et complet qui, comme le disait alors le ministre des Finances Paul Martin, entraînerait la plus profonde réforme du gouvernement depuis des décennies.² En janvier 1994, au début de son mandat, le nouveau gouvernement Chrétien annonçait son intention de rétablir la sécurité sociale, le marché du travail et le cadre d'apprentissage du pays.³ À la suite d'un vote unanime de la Chambre des communes, le Comité permanent du développement des ressources humaines a été chargé « de procéder à de vastes consultations, de réaliser des analyses et de formuler des recommandations concernant la modernisation et la restructuration du système de sécurité social du Canada, en apportant une attention particulière aux besoins des familles ayant des enfants, aux jeunes et aux adultes en âge de travailler. »⁴ Dès le départ, la RPS, décrite comme étant la plus grande consultation publique de l'histoire de la politique sociale canadienne, a choisi de ne pas tenir compte, dans son mandat, des fondements sexistes et souvent biaisés du régime de sécurité sociale existant, ni des écarts existant entre les deux sexes en matière de revenu, d'emploi et de bien-être.

Après des mois de consultation, et la présentation d'environ 200 comptes rendus, le Comité permanent de la Chambre des communes a publié son document de travail intitulé *La sécurité sociale dans la Canada de demain* (SSCD) en octobre 1994 (Jennissen, 1996,

p. 240). Ce document de travail définit trois objectifs de principe en ce qui a trait à la réforme complète des programmes sociaux.

- **Emplois** : aider les Canadiennes et les Canadiens à obtenir et à garder un emploi.
- **Soutien aux personnes les plus vulnérables** : fournir un soutien du revenu pour celles et ceux qui sont dans le besoin tout en encourageant leur autonomie, leur confiance en soi et leur sens de l’initiative, et commencer à s’attaquer à la pauvreté chez les enfants.
- **Capacité financière** : veiller à ce que le système de sécurité sociale respecte la capacité financière du gouvernement et soit géré plus efficacement, et prendre l’engagement formel de mettre fin au gaspillage et aux abus (DRHC, 1994, p. 10).

Tableau 1 : Principales initiatives fédérales en matière de politique sociale (1994-2005)

1994	Réforme des programmes sociaux (RPS)
1995	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)
1996	L’assurance-chômage devient l’assurance-emploi (AE).
1997	Cadre multilatéral d’aide à l’employabilité des personnes handicapées (AEPH) (DRHC, 2002b)
1998	Prestation nationale pour enfants (PNE) : Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) Fondation canadienne des bourses d’études du millénaire (Canada n.d.) Crédit d’impôt pour fournisseurs de soins
1999	Entente-cadre sur l’union sociale (ECUS)
2000	Plan d’action national pour les enfants (PANE) Initiative de développement de la petite enfance Congé de maternité et congé parental prolongés à 50 semaines.
2003	Division du ministère du Développement des Ressources humaines du Canada en deux ministères : Développement social Canada (DSC) et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) Prestation pour enfants handicapés Cadre multilatéral sur l’apprentissage et la garde de jeunes enfants (AGJE)
2004	Prestation de soignant (RHDCC, 2006) Division du TCSPS, qui devient le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)
2006	Création du nouveau ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada (RHDSC) par la fusion de DSC et de RHDCC Prestation universelle pour la garde d’enfants (PUGE) (ARC, 2006)

Fondé sur un modèle de gouvernance sociale mettant l’accent sur le capital humain plutôt que sur l’égalité de tous, la SSCD représentait une coupure importante par rapport aux objectifs et programmes d’après-guerre en matière de politique sociale. D’une certaine manière, la SSCD établissait un cadre pour la troisième voie du Canada en mettant à l’avant-plan un programme de politique sociale « activiste » qui promettait de libérer les Canadiennes et Canadiens les plus pauvres de la dépendance à l’aide sociale grâce à des programmes d’emploi, de développement des compétences et d’aide au revenu pour les plus vulnérables, surtout les enfants (DRHC, 1994, p. 10). D’après l’analyse de la SSCD, on doit comprendre que la pauvreté est engendrée par un manque de compétences chez les adultes canadiens. Les travailleuses et travailleurs potentiels qui ont peu de compétences ou qui n’ont pas les bonnes compétences ne réussissent pas à obtenir la satisfaction et la dignité

qu'offre le travail et ils se voient forcés de dépendre de l'aide sociale (DRHC, 1994, p. 25). La réforme de l'aide sociale devrait donc comprendre l'établissement de ponts avec le travail pour que l'autonomie remplace la dépendance (Canada, 1994) [traduction]. L'affirmation selon laquelle les bénéficiaires de l'aide sociale, en trop grande proportion des femmes, étaient dépendants de l'aide sociale était déjà un refrain familier au sein de la pensée conservatrice aux États-Unis. Ramenant ce discours à son contexte américain, Fraser et Gordon (1994) ont expliqué que cette métaphore sur la dépendance véhicule des images négatives qui stigmatisent les pauvres et qu'elle leur attribue la responsabilité personnelle de leur pauvreté. Tant la pauvreté que l'aide sociale sont considérées comme étant une preuve de la faiblesse d'une personne et elles sont donc toutes deux répréhensibles et évitables. Cette perspective offre trois options en matière de politique.

- On devrait resserrer l'accès à l'aide sociale et encourager ou obliger les bénéficiaires de l'aide sociale à réintégrer la population active.
- Puisque les femmes, surtout les mères de famille monoparentale, sont plus susceptibles de bénéficier de l'aide sociale, les stratégies de réforme devraient être axées sur leur réintégration de la population active.
- Seules les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler, notamment les enfants et les personnes lourdement handicapées, ne peuvent pas être blâmées de leur pauvreté, et ce sont donc les seules personnes qui peuvent être admissibles à l'aide sociale (Brodie, 1995, p. 58-61).

Le modèle d'aide sociale active de la SSCD a été grandement critiqué par de nombreux défenseurs de la politique sociale en raison de son cadre conceptuel étroit et parce qu'il ne tient pas compte dans son analyse de la prestation de soins sous l'angle des rapports sociaux entre les sexes. La plupart des femmes (et des hommes), comme il a été souligné, n'intègrent pas la population active sans aucune attache, mais plutôt en tant que membres d'une unité familiale qui ne reçoivent que peu de soutien en ce qui concerne les soins qu'ils doivent fournir (Kitchen, 2005, p. 20). Toutefois, peu d'attention a été accordée à la valeur du travail de reproduction et de prestation de soins des femmes et aux contraintes que ces responsabilités exercent sur les femmes qui tentent d'intégrer la population active ou qui en font déjà partie. D'autres ont manifesté leur désaccord avec les messages sous-jacents de la SSCD à l'effet que seul le travail rémunéré est une activité légitime pour les personnes autres que les personnes âgées et que les programmes sociaux découragent le travail et constituent un fardeau pour les contribuables et les employeurs (Torjman, 1995, p. 2-3).

Le document de travail a soulevé des questions semblables au sein des groupes de défense des femmes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Pendant la phase de consultation, on a maintes fois demandé au Comité permanent de tenir compte des questions liées à l'égalité des sexes dans son rapport. En décembre 1994, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a tenu une consultation nationale sur les femmes à laquelle ont participé environ 80 groupes de femmes. Cette rencontre a démontré que le gouvernement fédéral devait tenir compte des engagements du Canada à l'égard des droits de la personne pour les femmes dans la formulation d'un nouveau régime de sécurité

sociale. Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA) et la Fédération des femmes du Québec (FFQ) ont joint leurs forces et ont organisé une conférence de deux jours à Regina, au cours de laquelle on a défini 12 principes sur lesquels doit reposer la réforme de la politique sociale (Teghtsoonian et Grace, 2001, p. 250-251). De même, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (CCCSF) a commandé plusieurs notes de recherche sur la réforme de la politique sociale et a insisté auprès du gouvernement pour qu'il adopte un cadre tenant compte de l'égalité des sexes. Le CCCSF a rappelé au Comité permanent que les engagements nationaux et internationaux du Canada en matière d'égalité pour les femmes exigent que les gouvernements et que leurs conseillers adoptent un cadre tenant compte de l'égalité des sexes dans tous les aspects de leur travail.⁵

De nombreuses organisations provinciales de femmes ont également présenté des comptes rendus au Comité permanent de la Chambre des communes. Par exemple, dans un document d'information conjoint, les conseils consultatifs du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador expliquent que les changements proposés par la SSCD :

auraient des répercussions sérieuses sur les femmes, leur travail et sur leurs rapports avec leurs familles et avec l'État. Pourtant, ce fait n'est reconnu nulle part, pas plus d'ailleurs qu'on ne reconnaît que les changements proposés aux programmes sociaux auront un impact différent sur les Canadiennes et sur les Canadiens. La supposition du document de travail à l'effet que toutes les Canadiennes partagent les mêmes expériences et les mêmes besoins est particulièrement troublante (document d'information des conseils consultatifs du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador, 1994, p. 3).

Malgré les nombreuses et diverses interventions, le rapport final de la RPS, *Équité, sécurité et perspectives d'avenir : les Canadiens, maîtres d'oeuvre du renouveau social*, publié en février 1995, ne propose que peu de compromis en ce qui concerne les préoccupations soulevées par les groupes de défense de la politique sociale ou les représentants du mouvement féminin canadien. Parmi les 52 recommandations du rapport, seules les huit dernières portent sur les questions liées à l'égalité pour les femmes. Certains compromis ont été faits, par exemple l'intégration des analyses comparatives entre les sexes et des besoins particuliers des femmes et d'autres groupes désavantagés « dans la conception et la prestation des services de développement de l'emploi » (Canada, 1995, p. 80).

En rétrospective, comme nous l'expliquons dans le chapitre 4, le rapport final de la RPS marque le début de l'effacement des femmes en tant que groupe distinct dans l'élaboration de la politique sociale au Canada. Même si on a demandé à maintes reprises que les femmes soient prises en compte, le rapport final est, en fait, un modèle d'*insensibilité aux différences entre les sexes* qui ne tient pas compte de ces différences en tant que facteur socialement pertinent du processus décisionnel (Jennissen, 1996, p. 239). Tout au long du rapport, les femmes sont « déssexualisées » à l'aide de termes tels que « les Canadiens, les particuliers, les membres des familles, les clients et les adultes au travail » pour être ensuite « resexualisées » en tant que « dépendantes de l'aide sociale » qui, du fait même qu'elles

reçoivent de l'aide sociale, représentent une menace potentielle pour l'avenir de leurs enfants (Teghtsoonian et Grace, 2001, p. 251; Brodie, 1995, p. 59-60). Comme l'explique la SSCD, « l'aide sociale est loin d'être une aubaine pour les prestataires... les enfants qui grandissent en marge de la société risquent de perpétuer un cycle de faible rendement scolaire et, ensuite, de chômage » (DRHC, 1994, p. 70). Cette tendance à la déssexualisation et à l'individualisation, qui se manifeste dans la totalité du rapport final, est le résultat du fait qu'on ne reconnaît pas le lien existant entre l'inégalité des sexes et l'inégalité structurelle ni que les femmes ne sont pas toutes dans la même situation (état matrimonial, capacité, âge et race) et qu'elles se heurtent souvent à différents obstacles sur le marché du travail et dans la société canadienne en général (Jennissen, 1996, p. 241). Le terme « employabilité » ne tient pas compte des inégalités persistantes *entre* les femmes et les hommes ni des disparités grandissantes *parmi* les Canadiennes.

Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

Les débats engendrés par *Équité, sécurité et perspectives d'avenir : les Canadiens, maîtres d'oeuvre du renouveau social* se sont révélés vains quelques semaines plus tard lorsque le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) a été annoncé dans le budget fédéral de 1995. À la grande surprise de plusieurs groupes de défense de la politique sociale et des gouvernements provinciaux et territoriaux, qui ont alors été mis sur un pied d'alerte, le ministre des Finances de l'époque, Paul Martin, a annoncé que le gouvernement fédéral avait l'intention de se retirer de l'entente de partage des coûts à parts égales des programmes d'aide sociale des provinces et territoires en réduisant les fonds versés par le gouvernement fédéral en vue de l'aide sociale et en les combinant à un paiement global déjà versé pour les services de santé et l'enseignement postsecondaire. Le TCSPS a donc remplacé deux des principaux piliers fiscaux de l'architecture sociale d'après-guerre du Canada — le Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). En ce sens, il représente donc un tournant historique dans l'évolution de la politique sociale canadienne (Bakker et Brodie, 1995).

Ottawa avait déjà renoncé au principe de partage des coûts avec les provinces en matière d'enseignement postsecondaire et de services de santé en 1977 par l'établissement du FPE. Contrairement au partage des coûts, en vertu duquel le gouvernement fédéral verse le même montant que la province dans certains secteurs, le FPE constitue un paiement global transféré directement au Trésor provincial, qui est calculé per capita et qui consiste en partie en des points d'impôt et en partie en un transfert en espèces du fédéral. Le gouvernement fédéral n'imposait aucune condition au volet de l'enseignement postsecondaire du FPE, mais le paiement relatif aux services de santé était conditionnel à la conformité aux principes définis dans la *Loi canadienne sur la santé*. Ces principes sont ceux de l'universalité, de l'intégralité, de la transférabilité, de l'accessibilité et de la gestion publique. Les provinces qui ne se conforment pas à ces principes peuvent être assujetties à des pénalités imposées par le gouvernement fédéral. Il n'est peut-être pas surprenant de constater que les établissements d'enseignement postsecondaire ont vite ressenti le poids de ce nouveau paiement global puisque alors que les gouvernements provinciaux ont concentré leurs dépenses dans le secteur qui leur apportait le plus grand capital politique, la santé, ainsi que dans d'autres priorités provinciales, notamment la réduction de l'impôt.

Le TCSPS représentait un changement important pour l'architecture de la politique sociale existante puisqu'il éliminait le Régime d'assistance publique du Canada. Créé en 1966, le RAPC regroupait officiellement quatre programmes de partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provinciaux : la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* de 1952; la *Loi sur les allocations aux aveugles* de 1952; la *Loi sur les allocations aux invalides* de 1954 et la *Loi sur l'assistance-chômage* de 1956. Mais, surtout, le RAPC appliquait également le partage des coûts aux programmes d'assistance des mères de la province et aux services de bien-être social, y compris aux services de protection de l'enfance. L'élimination du RAPC a également mis un terme au partage des coûts du gouvernement fédéral dans d'autres secteurs clés pour les femmes, dont ceux du logement social, des soins à domicile et des maisons de refuge pour femmes battues. En vertu du RAPC, le gouvernement fédéral s'était engagé à partager les coûts à parts égales avec toutes les provinces, à l'exception du Québec, qui avait choisi de ne pas participer aux programmes fédéraux en retour de points d'impôt.

Lorsqu'il a été créé, le RAPC était grandement apprécié puisqu'il consolidait la mosaïque existante de programmes d'aide sociale provinciaux et fédéraux et qu'il établissait une infrastructure d'aide sociale nationale relativement uniforme comprenant des normes nationales minimales en matière de bien-être social. Le Régime d'assistance publique du Canada exigeait que de l'aide sociale soit fournie aux personnes sans exigence minimale en matière de résidence ni obligation de travailler et qu'une procédure d'appel soit mise en place. Surtout, le RAPC garantissait le droit à toutes les Canadiennes et à tous les Canadiens, sans égard à leur situation personnelle, à la prestation collective d'un minimum social, en matière d'alimentation, de vêtements et de logement, uniquement d'après leurs besoins. Le RAPC était également un programme social essentiel pour les Canadiennes, surtout pour les mères de famille monoparentale, qui sont plus susceptibles que les pères de famille monoparentale de dépendre de l'aide sociale pour satisfaire à leurs besoins quotidiens et à ceux de leurs enfants.

La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont été marqués par des hausses importantes du nombre de Canadiennes et de Canadiens demandant de l'aide sociale, ce qui a exercé une pression accrue sur les budgets des gouvernements fédéral et provinciaux. Par exemple, en 1993, les Canadiennes et Canadiens étaient 1 million de plus qu'il y a dix ans à recevoir une forme quelconque d'aide sociale. En Ontario, 11 % de la population recevait une forme quelconque d'aide sociale (Rice, 1995, p. 189). En 1990, le gouvernement fédéral a tenté de réduire partiellement son engagement financier non limitatif à l'égard de l'aide sociale en imposant un plafond sur ses transferts applicables à l'aide sociale aux provinces « nanties » de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, soit le plafond sur le RAPC. Au cours de la même année, il a également mis fin à ses contributions financières au programme d'assurance-chômage relativement aux prestations applicables aux marchés régionaux de l'emploi, a resserré la structure des prestations et a redirigé des fonds à des « mesures actives » telles que la formation professionnelle (Campeau, 2005, p. 127-130). Comme l'explique Campeau, la série de réformes apportées à l'assurance-chômage au début des années 1990 a fait en sorte que le gouvernement a éloigné le système d'assurance-chômage de sa mission prioritaire, soit verser des indemnités aux personnes sans emploi, et de son rôle premier en tant que régime d'assurance sociale. Les primes d'assurance-

chômage ont sans cesse été détournées du but précis pour lequel elles étaient collectées (Campeau, 2005, p. 127).

Donc, au premier coup d'oeil, on aurait pu croire que la création du TCSPS représentait simplement un instrument du fédéralisme fiscal, un « rejeton » de la réduction du déficit fédéral ou un « cousin » des demandes des provinces en vue d'une plus grande autonomie en matière de politique sociale (Prince, 2003, p. 141). Mais, en réalité, il s'agissait bien plus qu'une modalité du fédéralisme fiscal. Le TCSPS correspondait au retrait unilatéral du gouvernement fédéral de 30 ans de financement des programmes d'aide sociale du Canada, ainsi qu'à son intention de réduire ses contributions aux provinces en matière de bien-être social, de santé et d'enseignement postsecondaire. Le TCSPS représentait aussi la fin des engagements précédents du gouvernement fédéral à l'égard des personnes les plus vulnérables du Canada, y compris ceux à l'égard du droit d'une personne d'obtenir de l'aide uniquement d'après ses besoins et à son droit d'appel.

On se souvient du TCSPS pour ses coupures draconiennes dans les transferts en espèces aux provinces, qui sont passés de 17,4 milliards de dollars en 1994-1995 à 12,4 milliards de dollars en 1997-1998 (Yalnizyan, 2005a, p. 33). De plus, contrairement au FPE et au RPAC, le TCSPS ne contenait pas de formule d'indexation pour la portion en espèces du transfert; l'augmentation des sommes versées en espèces devait dépendre de la « générosité du gouvernement fédéral » (McIntosh, 2004). En fait, ce n'est qu'en 2000-2001 que les sommes versées en espèces par le TCSPS sont revenues à leur niveau de 1995, et ce, principalement grâce à une entente ponctuelle et ciblée avec les provinces visant à soutenir les services de santé. Les pressions exercées par la clientèle électorale et les provinces ont convaincu le gouvernement fédéral d'injecter des sommes supplémentaires dans les services de santé en 2003 et en 2004 (Yalnizyan, 2005a, p. 61).

Entre autres, on a accusé le TCSPS d'augmenter le niveau et l'incidence de la pauvreté, de détourner les fonds de l'aide sociale pour la santé et les enfants, ainsi que de fragmenter et de réduire le filet de sécurité sociale du Canada (Evans, 2002, p. 82; Prince, 1999, p. 178). Comme l'explique en détail le chapitre 3, ces facteurs, et d'autres, influent toujours sur le cadre de la politique sociale du Canada dix ans après la création du TCSPS, mais ces résultats ne sont pas nécessairement des conséquences directes du nouveau paiement global. Le TCSPS est considéré comme étant un *instrument fiscal d'incitation* plutôt que comme un déterminant des types de programmes sociaux qui ont été mis en place au cours des dernières années. Comme nous l'expliquons plus loin dans le présent rapport, la substance de la réforme du bien-être social a été influencée par d'autres facteurs, et non des moindres, par l'ascendance des hypothèses de gouvernance néolibérale et la dominance de l'économie hétérodoxe dans le processus budgétaire. De plus, le rôle du gouvernement fédéral dans l'érosion du filet de sécurité sociale d'après-guerre ne s'est certainement pas limité à la création du paiement global du TCSPS ni à la réduction des transferts en espèces aux provinces. Par exemple, le budget de 1995 annonçait également des réductions importantes des dépenses des ministères fédéraux, des réductions encore plus grandes que celles proposées aux sommes transférées aux provinces pour le financement des programmes sociaux. Même si de nombreux programmes fédéraux ont été « gravement amputés », c'est Développement des ressources humaines Canada (DRHC) qui a été le plus durement touché.

Son budget a été réduit de 35 % (2,8 milliards de dollars en trois ans), ce qui représente deux tiers des coupures effectuées dans les programmes sociaux du gouvernement fédéral (Yalnizyan, 2005a, p. 29-30).

Avec le retour des excédents budgétaires, le nouveau financement des programmes fédéraux n'a pas, dans la plupart des cas, eu de répercussions dans le domaine social. Comme le signale Yalnizyan (2005a, p. 75), les dépenses des ministères fédéraux ont augmenté, sur une base cumulative, de 42 milliards de dollars pendant la période d'excédents (1998-2004), mais seulement deux programmes, la Défense et la Stratégie canadienne pour l'égalité des chances (SCEC), ont accaparé une grande part de la hausse totale des dépenses des ministères fédéraux. La SCEC, qui est décrite dans le discours du budget de 1998 comme étant une série de mesures coordonnées conçues pour favoriser l'égalité des chances en augmentant l'accès à l'apprentissage viager, subventionne des innovations telles que la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et la Fondation canadienne pour l'innovation. Toutefois, justement parce que ces programmes sont mis en oeuvre par des fondations, il est difficile de déterminer qui en bénéficie (Yalnizyan, 2005a, p. 82-89). Le premier budget du gouvernement conservateur minoritaire en 2006 a également augmenté les dépenses militaires en y injectant 5,3 milliards de dollars en argent frais au cours des cinq années suivantes (Den Tandt, 2006, p. A14).

Assurance-chômage et assurance-emploi

En 1996, le gouvernement fédéral a continué de modifier l'architecture sociale du Canada en apportant d'importants changements au programme d'assurance-chômage, qui a été rebaptisé le programme d'assurance-emploi. Le programme d'assurance-chômage avait déjà été réduit au cours des années 1990 lorsque les règles régissant l'admissibilité avaient été resserrées, les périodes de couverture raccourcies et les prestations réduites. En conséquence, le pourcentage des Canadiennes et des Canadiens sans emploi qui recevaient des prestations d'assurance-chômage a chuté de 74 % à 51 % en 1994 (Den Tandt, 2006, p. 36). Avec les réformes de 1996, on a apporté des changements structurels importants en remplaçant les semaines travaillées par les heures travaillées dans le calcul de l'admissibilité. En apparence, ce virage semblait être avantageux pour les travailleuses. En 2003, 17 % des Canadiennes et des Canadiens travaillaient à temps partiel, et de ce nombre, 69 % étaient des femmes. En effet, le taux d'emploi à temps partiel chez les femmes était passé de 24 % en 1976 à 28 % en 2003 (comparativement à 11 % chez les hommes en 2003) (CFC 2005).

Mais un examen plus approfondi révèle que les réformes de 1996 rendaient l'admissibilité aux prestations encore plus limitée tant pour les femmes que pour les hommes qui versaient leurs contributions au programme. En vertu des règles de 1994, une travailleuse ou un travailleur devait accumuler l'équivalent de 300 heures de travail rémunéré pour être admissible aux prestations d'assurance-chômage. Toutefois, les règles de 1996 exigeaient de 400 à 900 heures travaillées par une personne, selon les taux d'emploi locaux, pour qu'elle soit admissible aux prestations. Ces nouvelles règles, combinées aux modifications apportées aux périodes de cotisation à l'assurance-emploi, faisaient en sorte que bon nombre de travailleuses et de travailleurs à temps partiel devaient verser des primes de plus en plus

élevées à un fonds auquel ils avaient de plus en plus de difficulté à avoir accès (Yalnizyan, 2005a, p. 35). Les hypothèses selon lesquelles les réformes de 1996 rendraient les prestations d'AE encore plus difficiles d'accès pour les personnes sans emploi, en particulier les femmes, se sont rapidement confirmées, comme le démontre le tableau 2. Depuis 1996, la proportion des personnes sans emploi qui reçoivent des prestations d'AE a chuté de 9 % chez les hommes et de 16 % chez les femmes. En 2001, seulement un tiers des femmes sans emploi recevaient des prestations d'AE.

Tableau 2 : Différences entre les sexes relativement aux prestations d'AE versées aux personnes sans emploi

	1994 %	1996 %	2001 %
Femmes	49	39	33
Hommes	53	45	44

Source : Yalnizyan (2005a, p. 36).

Les excédents de l'assurance-emploi se sont accrus démesurément vers la fin des années 1990 et dans les premières années du nouveau millénaire; le gouvernement fédéral a d'ailleurs fait l'objet de plus en plus de critiques de la part de sources divergentes telles que les syndicats et le vérificateur général du Canada pour avoir détourné ces excédents, qui devaient servir aux travailleuses et travailleurs sans emploi vivant de l'insécurité, au profit d'autres priorités gouvernementales, en particulier le remboursement de la dette. En fait, en 2003, les syndicats ont contesté les activités du gouvernement fédéral devant les tribunaux en prétendant qu'en 2000 seulement, 7,2 milliards de dollars du fonds auquel contribuent les employeurs et les employés ont été versés aux personnes sans emploi tandis que 8 milliards de dollars de ce fonds ont été versés aux recettes générales. Ils ont également prétendu qu'en 2003, les paiements en trop en primes d'AE représentaient 45 milliards de dollars des 47 milliards de dollars dépensés par le gouvernement pour le remboursement de la dette (Beauchesne, 2003, p. A5).

En 2000, le programme d'AE a été remanié pour inclure les congés de maternité et les congés parentaux pour la garde des nouveau-nés et des enfants pris en adoption, pendant un maximum de 50 semaines (outre la période d'attente de deux semaines). Environ 90 % des personnes présentant une demande de prestations de maternité ou de congé parental sont des femmes et, en 2003, environ 65 % des mères ayant des enfants de moins d'un an bénéficiaient de cette initiative fédérale dont les mérites sont grandement reconnus. Néanmoins, puisque les prestations de ce programme ne correspondent qu'à 55 % du revenu d'emploi, le programme semble être plus avantageux pour les personnes touchant un revenu de moyen à élevé, ainsi que pour les familles à deux revenus d'emploi. Les données de Statistique Canada démontrent que les femmes ayant des revenus moins élevés retournent au travail beaucoup plus tôt (dans les quatre mois) que celles qui ont des revenus plus élevés (dans les neuf à douze mois). De plus, les travailleuses autonomes et à contrat n'ont pas accès à cette option. On constate toutefois que les initiatives du gouvernement fédéral visent à augmenter le nombre de travailleuses autonomes au Canada et que, pour le moment, ces travailleuses ne sont pas couvertes par le programme de congé de maternité et de congé parental (Yalnizyan, 2005a, p. 72; Townson, 2005, p. 4-5).

Dans le secteur de la politique sociale, certaines innovations doivent être réalisées pour répondre aux exigences grandissantes en matière d'équilibre famille-travail puisque davantage de femmes ayant de jeunes enfants intègrent la population active. Environ 63 % des mères ayant des enfants de moins de trois ans font partie de la population active, comparativement à 53 % en 1990 (CFC 2005). Toutefois, il est important de souligner que le programme existant de congé parental et de maternité n'offre pas la même couverture à toutes et à tous et qu'il est subventionné par le privé au moyen des cotisations salariales et patronales au programme d'AE. Sans égard au débat sur la pertinence de la source de financement de ce qui est, en fait, une politique sur la garde des nourrissons et sur la famille, il est clair que d'autres sources de financement public sont requises pour permettre à tous les nouveaux parents de bénéficier d'un revenu et de périodes de congé de maternité équitables et pour bâtir des infrastructures publiques pour la garde des nourrissons et des enfants. Récemment, le Québec, dans le cadre d'un accord bilatéral avec le gouvernement fédéral, a établi un programme provincial d'assurance parentale qui élimine certaines des faiblesses du programme fédéral existant. Depuis janvier 2006, ce nouveau programme s'adresse aussi aux travailleuses et travailleurs autonomes et leur assure jusqu'à 75 % des gains antérieurs pour les nouveaux parents. Surtout, comme l'explique Townson (2005, p. 5), des prestations plus élevées pourront être versées aux parents à faible revenu et l'admissibilité ne dépendra pas des heures travaillées.

Une autre politique fédérale visant à réduire les tensions famille-travail, la Prestation de soignant (PS), comprend certaines des mêmes lacunes que le programme de congé parental. Annoncée en 2004, la PS a modifié le code des normes du travail pour permettre aux employées et employés qui travaillent depuis au moins trois mois de prendre un congé non payé de six semaines afin de prendre soin d'un membre de la famille qui est gravement malade et qui risque de mourir dans les 26 semaines. Certains travailleurs et travailleuses qui prennent soin de membres de leur famille sont admissibles à un congé non rémunéré de six semaines en vertu du programme d'AE, dans une période de 26 semaines, mais seulement s'ils ont accumulé 600 heures assurées et peuvent démontrer que leurs revenus hebdomadaires ont diminué en raison des soins prodigués à la personne malade. En 2006, ce programme a été modifié pour permettre à un plus grand nombre de membres de la famille, notamment aux sœurs et frères, d'avoir accès au programme et de partager les responsabilités de soin. Comme nous en avons déjà discuté, ces restrictions peuvent s'avérer prohibitives pour de nombreuses femmes qui travaillent à temps partiel et qui ne peuvent pas se passer de leur revenu pour prendre soin d'un membre de leur famille qui est mourant. Il est également important de souligner que la PS ne reconnaît pas les tensions famille-travail permanentes vécues par les travailleuses et travailleurs dont certains membres de la famille sont de santé fragile ou gravement handicapés et ont besoin de soins constants sans être à risque de mourir dans l'immédiat. Même si le gouvernement fédéral fournit un certain soutien financier à ces personnes grâce au système fiscal relatif au coût des soins fournis aux personnes handicapées, les gouvernements canadiens doivent étudier sérieusement l'établissement d'une assurance-soins à long terme semblable à celle qu'ont mis en place l'Allemagne en 1995 ou la France en 2004 (Kitchen, 2005, p. 20).

Prestation nationale pour enfants et Plan d'action national pour les enfants

Au cours de la dernière décennie, les initiatives de politique sociale du gouvernement fédéral ont presque exclusivement porté sur les enfants. Cet intérêt marqué à l'égard des enfants, surtout des enfants à risque, a pris racine dans le Sommet mondial pour les enfants de l'ONU (1990) et dans l'engagement pris en 1989 par le gouvernement Mulroney de mettre fin à la pauvreté des enfants au Canada avant l'an 2000. Pourtant, ce même gouvernement éliminé, l'année précédente, les allocations familiales universelles qui, à une époque, constituaient une pierre angulaire de la politique familiale canadienne. Par la suite, le taux de pauvreté des enfants, qui était de 14 % en 1989, est passé à 22 % en 1996. Au tournant du millénaire, ce taux a diminué pour atteindre environ 15 %, puis environ 13 % en 2004 (Rice, 2002, p. 102; Kitchen, 2005; Statistique Canada, 2006). Toutefois, le taux de pauvreté des enfants au Canada demeure élevé comparativement à celui d'autres pays de l'OCDE qui ont des niveaux de prospérité semblables.

Le gouvernement fédéral a tenté de corriger ce problème persistant en mettant en place le crédit d'impôt pour enfants en 1993, et il a fait preuve d'encore plus d'audace dans le budget fédéral de 1997, en établissant la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE). Faisant partie du système de la prestation nationale pour enfants, la PFCE et le SPNE ont rapidement été suivis par une série d'autres initiatives axées sur les enfants, bon nombre d'entre elles étant entreprises de concert avec les provinces et les territoires, notamment l'Accord sur le développement de la petite enfance (ADPE) (2000), la Prestation pour enfants handicapés (PEH) (2003), le Cadre multilatéral sur l'apprentissage et la garde de jeunes enfants (AGJE) (2003) et la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) (2006).

Comme il s'agit d'une dépense fiscale, la PFCE prévoit un crédit d'impôt remboursable pour les familles qui ont des enfants et un revenu imposable inférieur au niveau fixé, tandis que le SPNE fournit un soutien de plus aux familles à faible revenu ayant des enfants. Par exemple, en juillet 2003, la PFCE de 1 169 \$ a été réduite pour les familles ayant un revenu de 33 487 \$ et plus, et la PNE de 1 463 \$ a été réduite pour les familles ayant un revenu de 21 529 \$ et plus (Paterson *et al.*, 2004, p. 132). Dans son budget de 2003, le gouvernement fédéral a annoncé des hausses importantes de la PFCE, les prestations versées pour le premier enfant s'élevant à 3 243 \$ jusqu'en 2007. Les familles ayant la garde d'un enfant handicapé sont également devenues admissibles à la PEH, mais seulement si leur revenu est inférieur au maximum fixé. En 2003, la PEH maximale de 1 600 \$ était assujettie à un revenu maximum de 33 487 \$. Dans le budget fédéral de 2006, la PEH a été augmentée à 2 300 \$. Dans l'ensemble, les dépenses totales associées aux prestations fédérales pour enfants font l'objet d'une hausse de 60 % pour les dix années de la période allant de 1997 à 2007 (Battle *et al.* 2003, p. 2).

La mise en place d'une prestation fiscale pour enfants avait déjà été recommandée par la Réforme des programmes sociaux, les organisations de défense des politiques sociales, notamment le Caledon Institute, et les ministres provinciaux des services sociaux (Dobrowolsky et Jenson, 2004, p. 171). Conçue en collaboration avec les provinces, les territoires et les Premières nations, la PNE visait à atteindre trois objectifs stratégiques :

- prévenir et réduire la pauvreté des enfants;
- veiller à ce que les familles retirent un certain avantage du travail des parents;
- réduire le chevauchement et le dédoublement des programmes et services gouvernementaux (Rice et Prince, 2004, p. 123).

La PNE représente la dépense fiscale sociale la plus coûteuse de la période étudiée puisqu'elle se chiffrait à 15 milliards de dollars entre 1998 et 2004, ce qui ne représente qu'environ 10 % des dépenses fiscales totales réalisées pendant cette période (Yalnizyan, 2005a, p. 80). À l'instar des réductions d'impôt, la PNE contourne efficacement les provinces et les programmes provinciaux en fournissant un revenu supplémentaire aux personnes et aux familles. Toutefois, le SPNE comprend de manière implicite un transfert indirect fédéral-provincial. En vertu de l'accord, les provinces peuvent modifier leurs paiements aux bénéficiaires de l'aide sociale selon le montant fourni par le SPNE et utiliser ces montants économisés pour d'autres programmes et services destinés aux familles à faible revenu. Par conséquent, le SPNE ne fournit pas de revenu supplémentaire aux familles canadiennes qui bénéficient de l'aide sociale. De plus, il existe peu de mécanismes veillant à ce que les provinces redirigent vraiment ces montants économisés dans les programmes visant les personnes les plus vulnérables du Canada. Il n'existe non plus aucune façon de vérifier si ces montants encouragent les provinces à fournir des prestations aux familles pauvres, prestations qu'elles n'auraient pas versées si elles ne faisaient pas d'économies dans le secteur de l'aide sociale grâce au SPNE.

Par conséquent, on peut prétendre que la PFCE, et particulièrement le SPNE, vise davantage à fournir des revenus et ressources relativement plus élevés aux pauvres qui travaillent qu'à ceux qui reçoivent de l'aide sociale, et non à faire en sorte que tous les enfants canadiens aient une certaine forme d'équité horizontale et des chances égales. De telles initiatives de « valorisation du travail » ou de « bien-être au travail » reconnaissent de manière implicite que les nombreux emplois offerts sur les marchés du travail contemporains ne génèrent pas un revenu suffisant et durable pour la famille. En d'autres termes, la PNE est liée de manière complexe aux grands objectifs de la réforme contemporaine du bien-être social qui consistent à promouvoir la participation des bénéficiaires de l'aide sociale au marché du travail et à n'investir qu'indirectement dans les enfants (Dobrowolsky et Jenson, 2004, p. 171). L'absence de tout mécanisme d'obligation de rendre compte de la façon dont les provinces redirigent les épargnes au titre de l'aide sociale suggère également que la PNE sert à remplacer certains des fonds d'aide sociale retirés par l'élimination du RAPC et la fin du partage des coûts entre le fédéral et les provinces dans ce domaine.

L'Accord sur le développement de la petite enfance dévoilé en septembre 2000 constitue une autre initiative fédérale-provinciale/territoriale, qui, contrairement à la PFCE, vise les fonds et les programmes destinés aux enfants de manière plus directe et plus transparente. La pièce maîtresse du Plan d'action national pour les enfants, d'une valeur de plus de 2,2 milliards de dollars sur cinq ans ou de 100 \$ pour chaque enfant canadien, a été conçue pour renforcer les capacités des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des collectivités des Premières nations et des collectivités locales de fournir du soutien aux familles et aux enfants dans quatre secteurs généraux :

- les mesures assurant des grossesses, des naissances et des nourrissons en santé;
- le soutien pour les parents et les familles;
- le développement, l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
- le soutien communautaire (Phillips, 1999, p. 113).

Il est important de souligner que les modalités de cet accord intergouvernemental n'obligent pas les provinces à démontrer qu'elles se conforment aux objectifs ci-dessus pour recevoir les fonds du gouvernement fédéral. Comme le signale Yalnizyan, dans la première année de l'accord, les provinces ont versé des sommes supplémentaires peu élevées dans cette initiative (à peine 18,6 millions de dollars) et elles ont utilisé les fonds du gouvernement fédéral de différentes façons; certaines les ont même utilisés à des fins très peu reliées aux objectifs stratégiques ci-dessus. Par exemple, ensemble, les provinces et territoires n'ont dépensé que 8 % des fonds totaux pour 2000-2001 (300 millions de dollars) pour augmenter le nombre de places réglementées de garde d'enfants. Le Manitoba et les provinces de l'Atlantique ont consacré la majeure partie des fonds aux installations de garde d'enfants, tandis que les provinces les plus riches du Canada, notamment la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario, n'ont consacré aucune partie de ces fonds à la réalisation de cette priorité stratégique. L'Ontario a plutôt utilisé les nouvelles sommes pour financer les programmes de distribution de lait dans les écoles (Yalnizyan, 2005a, tableau 14, p. 68).

Tous reconnaissent que la prestation de services de garde d'enfants accessibles, abordables et de qualité constitue une infrastructure publique essentielle pour faire face aux problèmes de développement de la petite enfance, de la pauvreté des enfants et de la féminisation de la pauvreté. Cette infrastructure sociale fournit aux enfants en bas âge des milieux d'apprentissage équitables et elle permet aux parents qui ont de jeunes enfants de réintégrer le marché du travail et de conserver leurs gains. Toutefois, le Canada est considéré comme étant un retardataire parmi les pays de l'OCDE en ce qui concerne la prestation de services de garde d'enfants. D'après les dernières statistiques de l'OCDE, seulement 20 % de tous les enfants canadiens de moins de six ans (et 12 % des enfants de moins de 12 ans) ont accès à des services de garde d'enfants réglementés. Ces pourcentages sont renversants lorsqu'on les compare à ceux d'autres pays comme le Danemark (78 %), le Royaume-Uni (60 %) et le Portugal (40 %) (Hunsley, 2006, p. 11).

Si l'abordabilité et l'accessibilité des services de garde d'enfants constituent des enjeux importants pour la plupart des familles canadiennes qui comptent de jeunes enfants, cela est particulièrement vrai pour les parents de famille monoparentale (principalement des femmes), dont la plupart vivent dans la pauvreté. L'OCDE indique que les parents de familles monoparentales au Canada font face à des choix particulièrement difficiles lorsqu'ils tentent de trouver et de conserver un emploi tout en veillant à la garde de leurs enfants. Comme aucune autre option viable ne leur est offerte pour la garde de leurs enfants, de nombreux parents de familles monoparentales se voient pris entre l'arbre et l'écorce. En effet, ils peuvent prendre un travail à temps partiel qui, même s'il leur offre des heures flexibles, ne leur fournit qu'un revenu peu élevé et peu d'avantages, ou ils peuvent accepter de recevoir des prestations d'aide sociale provinciales, lesquelles sont inadéquates. Ces

options entraînent toutes deux la féminisation continue de la pauvreté et le maintien de la pauvreté des enfants.

Même si les provinces ont mis en place diverses formes de subventions pour la garde d'enfants, en particulier pour les familles pauvres, le Québec fait figure de chef de file en matière de politique dans le contexte canadien. Cette province a entrepris la mise en place d'un système de garde d'enfants universel qui a pour objectif de fournir des services de garde d'enfants réglementés à tous les parents qui veulent utiliser de tels services, et ce, à des frais minimes (7 \$ par jour). Même si le nombre de places offertes ne répond pas à la demande, les montants alloués par la province à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants surpassent largement les engagements pris par d'autres provinces dans ce secteur : 1,2 milliard de dollars en 2005 seulement (Laghi, 2005, p. A3). De plus, en janvier 2006, la province a mis sur pied le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP). Ce programme, unique au Canada, fournit des prestations à chaque travailleuse ou travailleur admissible, salarié ou autonome, pour un congé de maternité, un congé parental, un congé de paternité ou un congé d'adoption. Ce régime permet aux nouveaux parents de choisir entre deux options : une période de congé plus longue accompagnée de prestations moins élevées ou une période de congé plus courte accompagnée de prestations plus élevées. Surtout, ce régime élimine la période de qualification de deux semaines, qui demeure requise par le régime d'AE, augmente de manière importante le maximum de la rémunération assurable et rend admissible les travailleuses et travailleurs ayant même une rémunération assurable aussi peu élevée que 2 000 \$.

En 2003, en partie pour répondre aux pressions nationales et internationales, le gouvernement fédéral et les provinces ont entrepris la mise en place d'un avant-programme national de garde d'enfants par la signature de l'Entente-cadre sur l'apprentissage et la garde de jeunes enfants. En 2004, après de longues négociations fédérales-provinciales, l'Initiative de développement et d'éducation de la petite enfance (IDEPE) a été établie. Même si des accords distincts de cinq ans ont été convenus avec les provinces avant les élections fédérales de janvier 2006, l'élection d'un gouvernement conservateur minoritaire a entraîné des changements majeurs relativement à l'établissement de la politique de garde d'enfants au Canada. Le nouveau gouvernement conservateur a indiqué qu'il honorera les engagements pris par le gouvernement précédent en matière de garde d'enfants auprès des provinces pendant un an seulement, et qu'il remplacera cet accord par une prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE).

Instrument de politique sociale fiscale, la PUGE fournit un montant imposable de 1 200 \$ par année (ou de 100 \$ par mois) pour la garde de tous les enfants de moins de six ans. Cette prestation universelle, qui devrait coûter environ 2 milliards de dollars par année, constitue une dépense fiscale importante. Toutefois, certains prétendent qu'elle favorise les familles qui comptent deux parents et qui peuvent se permettre qu'un des deux parents demeure à la maison pour garder les enfants. Puisque cette prestation est incluse dans le revenu imposable du conjoint dont le revenu est le moins élevé, ce programme sera plus avantageux financièrement pour les familles dont un des conjoints participe peu ou de manière minimale au marché du travail rémunéré que pour les familles dont les deux parents travaillent ou pour les familles monoparentales. Autrement dit, ce programme favorise un modèle familial en

particulier, le modèle de l'homme soutien de famille. La PUGE est aussi critiquée parce qu'elle ne fournit pas un soutien public adéquat à l'établissement d'une infrastructure d'apprentissage et de garde de jeunes enfants au Canada. Même si ce programme consacre 250 millions de dollars chaque année à la création de nouvelles places en garderie, surtout en milieu de travail dans le secteur privé, les organismes de défense des services de garde d'enfants croient que ce montant ne suffit pas à répondre à la demande et aux besoins existants. Monica Lysack, de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, affirme que la PUGE est une allocation familiale intéressante, mais qu'on insulte les parents en prétendant qu'il s'agit d'une prestation pour la garde de leurs enfants.⁶

Cette prestation qui, selon le gouvernement, permet aux parents de choisir leurs services de garde d'enfants, est un autre exemple de la fiscalisation de la politique sociale (Galloway, 2006). Elle est représentée comme étant une prestation sociale universelle, un réinvestissement dans le tissu social canadien, et une prestation qui respecte l'autonomie et l'autorité des parents et qui donne le choix aux familles de la manière dont elles répondront aux besoins de garde de leurs enfants. Toutefois, pour les organismes de défense des services de garde d'enfants, le montant de la prestation et la vision sont tous deux inadéquats. Ces organismes prétendent que, même avant impôt, un montant de 100 \$ par mois n'est absolument pas suffisant pour couvrir le coût des services réglementés pour la garde de jeunes enfants. Tout au plus, la prestation est une reconnaissance symbolique du travail non rémunéré des femmes et des réseaux familiaux. En fait, elle peut même renforcer les modèles traditionnels sexistes et, comme nous l'avons déjà mentionné, les modèles familiaux traditionnels.

Celles et ceux qui sont en faveur de la PUGE affirment que cette politique sociale en matière de garde d'enfants est un symbole de choix puisqu'elle donne aux parents le choix des services de garde qu'ils désirent pour leurs enfants, qu'il s'agisse de services réglementés ou non réglementés, publics ou privés. En d'autres termes, cette politique et d'autres mesures semblables sont habituellement fondées sur le *choix*, un concept, dit-on, neutre sexuellement. Toutefois, comme l'explique à juste titre Kershaw (2005, p. 929-930), ce concept n'est pas neutre sexuellement. Ce concept du choix place l'objectif de la liberté individuelle, le droit de choisir, au-dessus de tous les autres objectifs, y compris l'égalité entre les sexes. Il accorde également la priorité à la « souveraineté des consommateurs » et donne l'illusion qu'une vaste gamme d'options est offerte aux parents qui travaillent. Les familles dans lesquelles les deux parents travaillent étant de plus en plus la norme, peu de familles peuvent choisir qu'un des deux parents demeure à la maison pour prendre soin des enfants, surtout si la prestation versée pour la garde des enfants est d'un niveau si peu élevé qu'elle n'a aucun lien avec la réalité. Il est tout aussi évident d'affirmer que les familles ne comptant qu'un seul parent ne peuvent pas non plus faire ce choix. Cette prestation inadéquate pour la garde d'enfants aura plutôt pour effet de favoriser les emplois à temps partiel et précaires pour les femmes, alors que les familles auront de la difficulté à subvenir à leurs besoins et à prendre soin de leurs enfants. Ce prétendu choix n'est ni égal pour tous ni universel (Kershaw, 2004, p. 929-930).

Entente-cadre sur l'union sociale et Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Comme nous l'expliquons dans ce qui précède, les derniers dix ans ont été marqués par des changements importants en ce qui concerne les objectifs, le financement et la gouvernance de la politique sociale canadienne. Après avoir abandonné les dispositions de partage des coûts de l'aide sociale, le gouvernement fédéral a, de plus en plus, eu recours à deux instruments politiques pour atteindre ses objectifs de politique sociale : les crédits et remboursements d'impôt et les accords fédéraux-provinciaux/territoriaux qui comprennent des hausses du TCSPS à des fins spécifiques ou désignées (sans toutefois être conditionnelles) (Noël, 2003; Caledon Institute, 2003). Bon nombre de ces changements résultent de mesures unilatérales fédérales ou de dispositions ponctuelles faisant suite aux demandes des gouvernements provinciaux et territoriaux qui veulent plus de fonds du gouvernement fédéral, surtout pour couvrir les coûts sans cesse croissants des services de santé. Depuis la création de ce paiement global en 1994, le gouvernement fédéral a haussé trois fois le TCSPS pour appuyer les services de santé. En 2003, le TCSPS a été divisé en deux paiements généraux distincts : le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

À la suite des recommandations du rapport final de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada (le rapport Romanow) ainsi que des accords signés avec les provinces et territoires, le TCSPS a été divisé dans une proportion d'environ 60/40, 60 % du transfert fédéral étant consacré au TCS et 40 % étant consacré au TCPS. Contrairement au TCS, qui demeure structuré conformément aux dispositions de la *Loi canadienne sur la santé*, aucun principe ni objectif stratégique n'a clairement été formulé relativement au TCPS. Bien que les organisations de promotion de la politique sociale aient tenté de lancer un débat national sur les objectifs stratégiques et les normes qui devraient être appliqués au nouveau paiement global, le TCPS ne pose aucune condition quant à la manière dont les provinces dépensent ces fonds (CCDS 2004). Comme il s'agit d'un paiement global, ce transfert est pleinement fongible. Une fois les fonds transférés dans le Trésor d'un gouvernement provincial ou territorial, il n'existe aucune façon de vérifier s'ils sont réellement dépensés en vue de l'atteinte des objectifs de politique sociale (Caledon Institute, 2003, p. 2). Il s'agit d'une grave lacune dans le système existant du fédéralisme fiscal.

Au cours des dernières années, les provinces, en commençant par le Québec, ont prétendu que la configuration existante du fédéralisme fiscal doit être corrigée pour remédier à ce que plusieurs nomment le « déséquilibre fiscal » : l'écart entre la capacité fiscale et les obligations en matière de dépenses. Cette question du déséquilibre fiscal existe depuis longtemps dans l'histoire de la Confédération. Lorsqu'il a été conçu à l'origine, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (1867) accordait la capacité fiscale première au gouvernement fédéral et la majorité des responsabilités dans le secteur social, un secteur à l'époque considéré comme étant de nature « locale », aux provinces. La question du déséquilibre fiscal est devenue un enjeu critique pendant la grande crise des années 1930, lorsque les ressources provinciales se sont révélées inadéquates pour couvrir les coûts du chômage de masse et les crises provoquées dans le secteur agricole par les saisies hypothécaires, les mauvaises récoltes

et l'effondrement des bourses de commerce internationales. Le débat suscité à l'époque par le déséquilibre fiscal s'est en grande partie réglé dans les années qui ont suivi la guerre par la mise en place de programmes sociaux nationaux, le partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et la péréquation.

Le déséquilibre fiscal existant a été provoqué par les réductions effectuées dans les transferts du gouvernement fédéral aux provinces dans le milieu des années 1990, par la mise en place du TCSPS et par les pressions grandissantes exercées sur les dépenses des provinces en matière de programmes sociaux, surtout dans le secteur de la santé. La capacité fiscale des provinces a toutefois beaucoup augmenté au cours des 50 dernières années. Au fil des ans, les provinces se sont également de plus en plus opposées à tout accord avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne des programmes sociaux nationaux ou de partage des coûts, et ce, en partie, parce que ces programmes pourraient ne pas être entièrement à l'image des priorités provinciales (ou territoriales) et, en partie, parce qu'elles craignent que le gouvernement fédéral se retire plus tard et unilatéralement de ses engagements de partage des coûts, comme ce fut le cas pour le RAPC. Toutefois, certaines questions demeurent, à savoir s'il existe vraiment un déséquilibre fiscal et comment peut-on y remédier. Par exemple, une étude récente indique que la concurrence entre les provinces en matière d'imposition, plutôt que les réductions effectuées par le gouvernement fédéral, est à blâmer pour le déséquilibre fiscal. Comme le prétend Mackenzie (2006, p. 3), le déséquilibre fiscal constitue un fardeau que les provinces se sont elles-mêmes infligé par la concurrence en matière d'imposition. Par conséquent, il n'est pas certain qu'une plus grande marge budgétaire ou que des transferts en espèces plus élevés et sans condition du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires allégeraient les pressions fiscales réellement exercées sur les gouvernements provinciaux et territoriaux ni qu'ils amélioreraient les programmes sociaux offerts aux Canadiennes et aux Canadiens. Il n'existe aucun mécanisme nous permettant de vérifier si une plus grande marge budgétaire ou des transferts en espèces plus élevés seraient réellement appliqués aux programmes ou aux objectifs sociaux désignés.

Au chapitre 6, nous reviendrons sur les questions liées aux normes nationales, à la transparence et à l'imputabilité dans le secteur de la politique sociale, mais nous tenons à souligner que le débat en cours sur le déséquilibre fiscal n'a pas adéquatement étudié ces questions essentielles. Ce silence relativement aux normes nationales et à l'obligation de rendre compte dans le secteur de la politique sociale va à l'encontre des principes et des engagements de l'ECUS, qui a été conçue et approuvée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (à l'exclusion du Québec) en 1999. L'ECUS fait suite au retrait abrupt et unilatéral du gouvernement fédéral du partage des coûts en matière d'aide sociale et à son intention de réduire les transferts en espèces applicables aux programmes sociaux par la mise en place du TCSPS dans le budget fédéral de 1995. En réponse à ces mesures, les provinces et territoires, qui doutaient de la nature adéquate et de la stabilité du financement des programmes sociaux, ont rapidement formé le Conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales pour tenter d'établir de nouvelles règles de base pour la création et le financement des programmes sociaux au Canada. Après des mois de négociation, une proposition a finalement pris forme à la conférence du premier ministre en 1998, le consensus de Saskatoon, et une fois de plus à Victoria l'année suivante. Bien que l'ECUS ait surtout été établie pour que le gouvernement fédéral augmente les sommes

investies dans la santé, cette entente a donné lieu à un nouvel accord intergouvernemental sur la nécessité de tenir des consultations préalables et d'en venir à un accord avec les autres ordres de gouvernement sur les modifications apportées aux dispositions existantes et la mise en place de nouveaux programmes nationaux. Comme l'explique Noël *et al.* (2003, p. 3) :

[Traduction] L'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999 visait à établir des principes directeurs communs et un « code de conduite » pour gérer l'interaction entre les deux ordres de gouvernement dans les secteurs de la santé, de l'enseignement postsecondaire, de la formation, de l'aide sociale et des services sociaux. Les objectifs définis consistaient à aider les gouvernements à travailler en collaboration afin de répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens; à assurer un financement adéquat, stable et durable des programmes sociaux; à empêcher le chevauchement et le dédoublement des tâches; à éviter et à résoudre les différends intergouvernementaux; à améliorer la responsabilisation et la transparence dans le secteur public.

Même si l'ECUS définit d'abord les nouvelles règles du jeu relativement à la gestion du secteur de la politique sociale entre les deux ordres de gouvernement, elle représente bien plus. Il est important de souligner que l'accord intergouvernemental comprend également une série de principes visant à guider l'élaboration des politiques sociales et des objectifs du nouveau millénaire. Ces premiers principes comprennent des lignes directrices relativement aux objectifs, à la substance et au processus d'élaboration des politiques sociales. L'ECUS définit les objectifs ci-dessous.

- L'union sociale doit traduire les valeurs fondamentales des Canadiennes et des Canadiens - égalité, respect de la diversité, équité, dignité de l'être humain, responsabilité individuelle, de même que notre solidarité et nos responsabilités les uns envers les autres.
- L'union sociale doit respecter l'égalité, les droits et la dignité de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens, ainsi que leurs différents besoins.
- Elle doit offrir à ceux qui sont dans le besoin une aide appropriée.
- L'union sociale doit favoriser la pleine et active participation de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays.

En ce qui concerne le processus, les deux ordres de gouvernement acceptent :

- de travailler en partenariat avec les personnes, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et d'assurer aux Canadiennes et aux Canadiens la possibilité de contribuer de manière significative au développement des politiques et programmes sociaux;
- de suivre de près leurs programmes sociaux, d'en mesurer le rendement et de publier des rapports réguliers pour informer leurs commettants du rendement obtenu;

- de partager des informations sur les pratiques exemplaires adoptées pour mesurer les résultats, et de travailler de concert avec les autres gouvernements pour mettre au point, à terme, des indicateurs comparables permettant de mesurer les progrès accomplis en regard des objectifs convenus;
- d'utiliser les transferts intergouvernementaux aux fins prévues et faire bénéficier leurs résidentes et résidents de toute augmentation;
- de veiller à ce que des mécanismes soient en place pour permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités sociales et d'examiner les résultats obtenus à cet égard.

Celles et ceux qui étudient les relations intergouvernementales s'entendent pour dire que l'ECUS n'a pas été à la hauteur de ses prétentions ni de son potentiel. Par exemple, bien qu'il y ait eu une certaine collaboration intergouvernementale en ce qui concerne la politique sociale axée sur les enfants, le gouvernement fédéral continue d'agir unilatéralement dans le secteur de la politique sociale et dans le secret du processus budgétaire (Noël, 2003, p. 54-55). De même, les gouvernements du Canada n'ont pas ouvert le secteur de la politique sociale aux consultations publiques, n'ont pas établi d'indicateurs ni de vérifications sociales et n'ont pas partagé leurs pratiques exemplaires de manière systématique ou transparente (Phillips, 2003). Il est tout aussi important de souligner que la grande majorité des Canadiennes et des Canadiens ne savent pas en quoi consiste l'ECUS, ne savent pas qu'elle engage leur gouvernement à respecter l'égalité, les droits et la dignité de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens et à fournir des niveaux appropriés d'aide sociale à celles et à ceux qui sont dans le besoin. L'ECUS a, en grande partie, été mise sur la ligne de touche dans l'élaboration des politiques sociales au Canada, mais, comme nous l'expliquons dans le dernier chapitre du présent rapport, ce n'est pas ainsi que les choses doivent se passer. Dans le cadre de l'ECUS, les gouvernements canadiens sont tenus de façonner leurs politiques sociales en tenant compte des objectifs d'égalité, y compris l'égalité entre les sexes, et de surveiller et évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte de cet objectif. Autrement dit, l'ECUS définit un cadre qui, comme nous l'expliquons ci-dessous, établira une piste de solution pour l'érosion et la fragmentation de l'architecture sociale du Canada. Si les gouvernements canadiens n'ont pas réussi à faire des progrès significatifs vers l'atteinte des objectifs généraux d'équité sociale, cet échec n'est pas attribuable à l'ECUS ni aux instruments existants du fédéralisme fiscal, mais plutôt à un manque de vision et de volonté politique.

3. FRAGMENTATION ET ÉROSION

Lorsque le gouvernement fédéral a inclus le TCSPS dans son budget de 1995, les organismes de lutte à la pauvreté et les groupes de femmes ont immédiatement sonné l'alerte et ont affirmé que l'élimination du RAPC serait néfaste pour les Canadiennes et Canadiens qui sont pauvres, surtout pour les femmes et les enfants pauvres qui dépendent des programmes provinciaux d'aide sociale pour leur survie quotidienne. Le Régime d'assistance publique du Canada exigeait que les provinces fournissent de l'aide sociale à toutes les personnes dans le besoin, sans aucune exigence reliée au travail ni aucune période maximale, et que ces personnes aient le droit d'en appeler de la décision prise. Ces groupes et organisations n'ont pas tardé à faire part de leurs inquiétudes. Ils craignaient que ce paiement global, la réduction des transferts en espèces du gouvernement fédéral et l'absence de conditions encouragent les provinces à réduire les prestations d'aide sociale, à imposer des conditions punitives aux bénéficiaires de l'aide sociale et, suivant l'exemple de nombreux États américains qui ont effectué une réforme de l'aide sociale, à tenter de réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à un niveau minimum. D'autres soutenaient que le paiement global permettrait aux provinces de transférer des fonds destinés à l'aide sociale pour couvrir les coûts sans cesse croissants des services de santé ou pour compenser pour les réductions d'impôt, deux options beaucoup plus populaires au sein de l'électorat provincial. Certains se préoccupaient également que les normes nationales définies par le RAPC, dans les limites prévues par ce régime, disparaissent et que l'architecture d'aide sociale du Canada soit fragmentée en 13 régimes d'aide sociale provinciaux et territoriaux, ce qui créerait des inégalités horizontales parmi les Canadiennes et les Canadiens selon leur province ou territoire de résidence. La seule condition explicitement imposée par le TCSPS aux provinces faisait en sorte que les provinces ne pouvaient pas établir d'exigences liées à la résidence pour celles et ceux qui avaient recours à l'aide sociale. Toutefois, cette exigence minimale pouvait également produire des effets négatifs pour les personnes pauvres du Canada. En effet, elle décourageait les provinces à améliorer leurs programmes d'aide sociale de crainte d'attirer les personnes dans le besoin des autres provinces qui n'offraient pas des prestations d'aide sociale aussi généreuses.

Au cours de la dernière décennie, le régime d'assistance sociale du Canada a fait l'objet d'une fragmentation et d'une érosion de niveau remarquable. Mais il serait faux d'assumer que ces changements sont uniquement attribuables à la création du TCSPS ou aux réactions des provinces. Comme nous le disions ci-dessus, le TCSPS a été un élément déclencheur de ces résultats, mais la fragmentation et l'érosion de l'aide sociale au Canada doit être envisagée comme étant une question de choix politique de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. En réponse à la forte demande d'aide sociale du début des années 1990, de nombreuses provinces avaient déjà commencé à resserrer leurs exigences d'admissibilité, à réduire les prestations et à encourager les personnes pauvres qui recevaient de l'aide sociale à réintégrer le marché du travail (Jenson, 2003, p. vi). Il est également important de souligner que, malgré le discours sur l'élimination de la pauvreté des enfants au Canada, la politique sociale fédérale de la dernière décennie n'a eu que peu d'impact sur les taux de pauvreté et, en fait, elle a peut-être directement contribué à la chute marquée des revenus et du pouvoir d'achat des groupes particulièrement vulnérables, par exemple les mères célibataires.

Même si on se demande toujours quelle est la meilleure méthode de comprendre et de mesurer la pauvreté, le revenu, et en particulier le seuil de faible revenu (SFR) de Statistique Canada, est habituellement utilisé comme mesure approximative de l'incidence et de la profondeur de la pauvreté (Kunz et Frank, 2004). Selon cette mesure (après impôt), environ 2,7 millions de personnes au Canada, dont 54 % sont des femmes, vivaient dans la pauvreté en 2003. De plus, les Canadiennes sont plus susceptibles que les hommes de vivre dans la grande pauvreté et d'y rester pendant des périodes plus longues (Townson, 2005, p. 2). Les données ventilées selon le sexe masquent toutefois le fait que, même si la pauvreté s'applique plus souvent aux femmes dans presque toutes les classes sociales, la pauvreté des femmes semble se concentrer dans des groupes identifiables. D'après les données du recensement de 2001 sur le revenu avant impôt, 36 % des femmes autochtones vivent dans la pauvreté (comparativement à 17 % des femmes non autochtones), ainsi que 29 % des femmes des minorités visibles, 35 % des femmes qui ont récemment immigrées (entre 1991 et 2000) et 26 % des femmes ayant un handicap (Townson, 2005, p. 2-3).

Dans les familles monoparentales dirigées par des femmes, une catégorie qui se recoupe dans tous ces groupes, le taux de pauvreté est encore plus élevé. Selon Townson (2005, p. 2), le pourcentage de familles monoparentales à faible revenu dirigées par des femmes était de 38 % en 2003, ce qui représente une faible baisse par rapport au pourcentage de 39 % de 2002. Toutefois, toujours en 2003, le pourcentage de familles monoparentales dirigées par des hommes était d'environ 13 % et celui des familles comptant deux parents n'était que de 7 %. En 2001, les mères de familles monoparentales représentaient 85 % de tous les parents de familles monoparentales au Canada et plus de 90 % de tous les parents de familles monoparentales pauvres (CNB, 2001, p. 14).

La féminisation de la pauvreté persiste malgré le fait que les femmes canadiennes, y compris celles qui ont de jeunes enfants, intègrent de plus en plus la population active. Le taux d'emploi des femmes est passé de 42 % en 1972 à 57 % en 2003. De nombreux facteurs sont à la base de la nature sexiste et racialisée de la pauvreté au Canada. Outre l'héritage laissé par le sexisme, le colonialisme et le racisme, les femmes qui occupent des emplois à temps partiel et à temps plein, peu importe leur âge, touchent des revenus toujours moins élevés que leurs homologues masculins. Dans l'ensemble, le revenu touché par les femmes dans un emploi rémunéré (temps plein et temps partiel combinés) correspond en moyenne à 64 % du revenu moyen des hommes (Townson, 2005, p. 4). Ce fait est partiellement attribuable à la concentration continue des travailleuses dans les secteurs habituellement peu rémunérés des services et de la vente au détail. Ainsi, les femmes sont plus susceptibles d'occuper des emplois à temps partiel « précaires », de durée limitée, contractuels et non traditionnels, en grande partie à cause des contraintes posées par la garde des enfants et les responsabilités familiales. De plus, les femmes immigrantes ont souvent de la difficulté à faire reconnaître leurs diplômes d'étude et leurs compétences professionnelles par les employeurs canadiens, ce qui les contraint à ne pas travailler ou à accepter un sous-emploi.

Aucun de ces facteurs n'est particulièrement nouveau, et les effets négatifs de chacun pourraient être atténués grâce à certaines politiques publiques, par exemple la loi sur le salaire minimum et les dispositions en matière de services accessibles et abordables pour la garde d'enfants. D'après une étude publiée par la Commission du droit du Canada en 2005

et intitulée *Travailler oui, mais...*, presque deux millions de travailleuses et de travailleurs adultes canadiens gagnaient moins de 10 \$ l'heure en 2000. Environ 670 000 de ces personnes, principalement des femmes, tentaient de subvenir seules aux besoins de leur famille avec moins de 10 \$ par heure de travail. Cette étude souligne que les lois et politiques existantes « supposent » que quelqu'un d'autre que la travailleuse ou le travailleur fournit des soins aux enfants et aux personnes âgées et s'occupe de la maison pour la travailleuse ou le travailleur, alors qu'en réalité, les travailleuses et travailleurs du Canada ont de plus en plus de difficulté à répondre aux exigences du travail et à celles de la famille, le soutien public fourni étant minime.

Au cours des dix dernières années, les gouvernements canadiens ont affiché des résultats discutables sur le plan de la réduction de la pauvreté, ainsi qu'en ce qui concerne les facteurs qui favorisent un sexe au détriment de l'autre. Pendant près de deux décennies, les Canadiennes et les Canadiens ont assisté à une érosion soutenue des dépenses en matière de programmes sociaux. Même si les réductions effectuées par le fédéral étaient à l'origine justifiées pour freiner la croissance du déficit, les dépenses en matière de programmes sociaux n'ont été que peu augmentées lorsque des excédents budgétaires importants sont apparus vers la fin des années 1990. Comme l'indique Yalnizyan (2005c, p. 216), les dépenses fédérales, par rapport à l'économie, ont chuté considérablement depuis le milieu des années 1990 puisqu'elles représentaient 16 % du produit intérieur brut (PIB) en 1994 et seulement 11 % du PIB en 2001, et elles devraient se maintenir à environ 11,6 % jusqu'en 2010. Les dépenses fédérales, par rapport au PIB, n'ont pas été aussi basses depuis l'établissement de l'architecture sociale d'après-guerre du Canada vers la fin des années 1940, et elles sont beaucoup moins élevées que le ratio dépenses moyennes du Canada-PIB de 15,3 % depuis 1946. Par conséquent, le Canada fait de plus en plus figure de retardataire dans le secteur de la politique sociale parmi les pays développés. Par exemple, en 2001, le Canada s'est classé au 25^e rang des 30 pays de l'OCDE en matière de dépenses sociales publiques (par rapport au PIB). Même si seulement quatre des 30 pays de l'OCDE ont un revenu national par habitant plus élevé que le Canada, le Canada se classe au 11^e rang en matière de pauvreté des enfants et au 12^e rang en ce qui concerne l'échelle de pauvreté relative.

Les priorités du gouvernement sur le plan des dépenses constituent une combinaison complexe d'antécédents, de besoins, de pression et d'influence politiques, de valeurs sociales et de volonté politique. La façon dont les gouvernements dépensent les excédents budgétaires donne peut-être, plus que tout autre indicateur, une idée de l'influence politique et de la volonté politique. Ainsi, la répartition gouvernementale des excédents budgétaires successifs depuis 1998 démontre que la réduction de la pauvreté et que l'égalité entre les sexes ne sont plus des priorités gouvernementales. Comme l'illustre le tableau 3, la majeure partie des excédents budgétaires a été consacrée à la réduction des impôts, une mesure qui semble profiter aux entreprises et aux hauts salariés, ainsi qu'à la réduction de la dette. Les principales initiatives fédérales dans le secteur de la politique sociale, par exemple le plan d'action national pour les enfants et le congé parental, ne représentent qu'une fraction des nouvelles dépenses du gouvernement fédéral. Il est également important de souligner que les montants importants retranchés dans les programmes destinés aux pauvres du Canada et dans les ministères et organismes gouvernementaux responsables de l'élaboration et de

l'administration de la politique sociale n'ont pas été rétablis, ce qui fait que les dépenses n'atteignent toujours pas leurs niveaux d'autrefois.

Tableau 3 : Nouvelles initiatives fédérales en matière de dépenses - 1997-1998 à 2003-2004

Réductions d'impôt	152 milliards de dollars(15 milliards en PFCE)
Réduction de la dette	61 milliards de dollars
TCSPS	34 milliards de dollars (2,2 milliards pour l'IDEPE)
Congé parental de l'AE	3 milliards de dollars
Ministères	42 milliards de dollars (11,6 milliards à la Défense; 24,8 milliards à la Stratégie canadienne pour l'égalité des chances)

Source : Yalnizyan (2005a, p. 94).

Yalnizyan (2005a, p. 79) prétend qu'au début de l'ère d'excédent, le gouvernement fédéral devait faire un choix critique : il pouvait réinvestir dans les programmes sociaux qui avaient subi d'importantes coupures pendant l'ère de déficit; ou il pouvait rediriger les ressources vers des incitatifs et des dépenses à incidence fiscale. Comme nous l'avons déjà expliqué, le gouvernement fédéral a choisi la deuxième option, ce qui a contribué à la fiscalisation de la politique sociale. La fiscalisation signifie qu'on tente par des moyens indirects, à l'aide du système fiscal, de réaliser les objectifs par la politique sociale et les priorités axées sur la famille, alors que le revenu imposable détermine à la fois qui est admissible au soutien et le niveau de soutien offert. Certains prétendent que la fiscalisation est une méthode préférable de soutien du revenu pour les pauvres parce qu'il s'agit d'un mécanisme privé qui n'encourage pas la stigmatisation des pauvres. De plus, la fiscalisation permet au gouvernement fédéral de fournir un soutien du revenu directement aux personnes et aux familles, ce qui lui permet de contourner les provinces et de retirer le plein mérite politique du programme. Dans le cadre de plus en plus concurrentiel des relations fédérales-provinciales, ces deux facteurs sont sans aucun doute attrayants pour les décideurs du gouvernement fédéral. Toutefois, la fiscalisation est, au mieux, un instrument de politique sociale indirect qui est précaire et qui manque également de transparence. Les avantages fournis par les dépenses fiscales peuvent être augmentés, diminués ou ciblés à la discrétion du ministre des Finances, dans le secret du processus budgétaire et sans débat sur les pratiques exemplaires ni les conséquences pour les familles canadiennes (Noël, 2003). Enfin, les dépenses fiscales ne contribuent pas nécessairement à l'objectif fiscal pour lequel elles ont été engagées. Par exemple, dans le cas de la PFCE, les hausses marginales du revenu familial ne fournissent pas nécessairement une sécurité, des chances et une égalité plus grandes aux enfants pauvres du Canada.

Mais surtout, en ce qui nous concerne, les dépenses fiscales ne sont pas neutres sexuellement. Lisa Philipps (2006) explique que ces politiques sociales à caractère fiscal comportent deux inconvénients systémiques. Premièrement, les mesures de nature fiscale ne profitent habituellement pas aux femmes à faible revenu parce que leur revenu imposable ou leurs obligations fiscales sont insuffisants pour qu'elles puissent réclamer des déductions, des exemptions ou des crédits. Au Canada, le nombre de femmes qui ont un faible revenu est plus élevé que le nombre d'hommes dans la même situation. Par exemple, il est consternant de constater qu'en 2003, le revenu moyen des 208 000 femmes chefs de famille

monoparentale était de 6 300 \$ inférieur au seuil de pauvreté (Townson, 2005, p. 2-4). Le tableau 4 illustre la surreprésentation alarmante des femmes au sein des groupes à faible revenu. Les femmes qui touchent des revenus de moins de 10 000 \$ représentent 30 % de toutes les femmes qui produisent des déclarations de revenus (par rapport à 18,4 % chez les hommes) (Yalnizyan, 2005b, p. 11).

Le crédit d'impôt pour fournisseurs de soins, créé en 1998, est un exemple parfait de la manière dont les dépenses fiscales peuvent exclure et excluent vraiment de nombreuses femmes des avantages offerts par un programme, simplement parce que ce programme est lié au revenu imposable. Philipps (1999) explique que le gouvernement a présenté le crédit d'impôt pour fournisseurs de soins comme étant une façon de reconnaître la valeur du travail non rémunéré des femmes qui fournissent des soins. Toutefois, ce crédit ne peut être réclamé que sur l'impôt payable, ce qui exclut de nombreuses personnes qui fournissent des soins primaires et qui ne touchent qu'un faible revenu ou aucun revenu. C'est ce qui explique la raison pour laquelle les hommes reçoivent environ 60 % des crédits d'impôt pour fournisseurs de soins. Philipps note également que les déductions et exemptions fiscales ne profitent pas autant aux femmes puisque la valeur des déductions et des exemptions augmente avec le taux marginal d'imposition des contribuables et que les femmes sont beaucoup plus susceptibles de se situer parmi les salariés qui touchent les revenus les moins élevés. Les mesures telles que les déductions fiscales et les abris fiscaux grâce aux régimes d'épargne-retraite (RER) et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) sont donc beaucoup plus avantageuses pour les hommes. En 2002, les hommes ont profité de plus de 60 % des épargnes fiscales que procurent les déductions au titre des RER et de près de 70 % des épargnes fiscales liées aux REER. Par conséquent, les hausses proposées aux plafonds des REER, telles que celles annoncées dans le budget de 2005, ne profitent qu'à un petit pourcentage de la population qui gagne plus de 100 000 \$. Selon Yalnizyan (2005b, p. 11), seulement 1 % de tous les contribuables qui sont des femmes, soit environ 145 000 femmes, font partie de la catégorie des hauts salariés qui pourraient profiter des nouveaux plafonds d'épargne. Environ 550 000 hommes, ou 5 % des contribuables qui sont des hommes, pourraient profiter de ces hausses.

Les dépenses fiscales comportent un autre parti pris contre les femmes : elles supposent que le principal soutien de famille partagera ses gains avec les autres membres du ménage. Cette supposition ne tient pas compte des faits sur les inégalités financières à l'intérieur même des ménages; elle assume que les fournisseurs de soins sont dans une relation de conjoints ou partenaires et elle exclut celles et ceux qui sont dans un ménage au sein duquel aucun des partenaires ne touche un revenu imposable suffisant pour profiter du crédit (Philipps, 2006). Ce parti pris en faveur des hommes qui sont soutien de famille et qui est créé par les politiques sociales à caractère fiscal fait en sorte que les demandes de prestations sociales à l'État reposent sur la norme d'une participation à temps plein et viagère à la population active et il suppose que la rémunération versée à l'homme soutien de famille répond aux besoins financiers de l'ensemble de ses personnes à charge, ce qui ne laisse aux femmes que peu ou aucune autonomie en matière de décision et de contrôle (Elson et Cagatay, 2000, p. 1355). Les dépenses fiscales applicables à la famille ont également tendance à masquer ce que Lister (2004, p. 56) nomme la « pauvreté cachée » féminisée dans les familles. Les sociologues ont maintes fois démontré que le revenu et la consommation ne sont ni l'un ni l'autre également distribués à l'intérieur même des familles lorsque le revenu familial

augmente. Les femmes ont plutôt tendance à se sacrifier en faveur des autres membres de la famille, surtout en faveur de leurs enfants.

Tableau 4 : Qui en profite? Répartition des contribuables

	----- Pourcentage -----					
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Tous les contribuables	11 187 840	11 665 820	22 853 660	100	100	100
Imposable	8 423 180	7 092 990	15 516 170	75	61	68
Non imposable	2 764 650	4 572 830	7 337 480	25	39	32
Tous les contribuables						
Moins de 10 000 \$	2 056 030	3 467 500	5 523 530	18,4	29,7	24,2
Moins de 15 000 \$	3 127 550	3 833 390	6 960 940	28,0	32,9	30,5
Moins de 20 000 \$	4 059 500	4 411 350	8 470 850	36,3	37,8	37,1
Moins de 25 000 \$	4 884 280	5 001 350	9 885 630	43,7	42,9	43,3
Moins de 30 000 \$	5 688 050	5 706 390	11 394 440	50,8	48,9	49,9
Plus de 100 000 \$	548 130	144 480	692 610	4,9	1,2	3,0

Source : ARC (2004).

La PFCE, politique sociale à caractère fiscale la plus importante mise en place dans les dix dernières années, a augmenté le pouvoir d'achat d'un nombre de plus en plus grand de familles canadiennes à faible revenu et à revenu moyen. Comme le crédit d'impôt sur le revenu gagné (Earned Income Tax Credit ou EITC) du gouvernement américain ou le crédit d'impôt pour les familles au travail (Working Families Tax Credit) du Royaume-Uni, la PFCE vise à augmenter le pouvoir d'achat des familles qui comptent des enfants, surtout des familles pauvres qui travaillent. Cette prestation est représentée comme étant un levier financier qui s'attaque au problème complexe et pluridimensionnel de la pauvreté des enfants. Toutefois, selon le gouvernement fédéral, cet avantage fiscal s'attaque également au problème d'égalité entre les sexes. En 2005, le ministre des Finances de l'époque, Ralph Goodale, a indiqué que, grâce à la PFCE, le gouvernement fédéral démontrait qu'il accordait une très grande importance aux enjeux liés à l'égalité des sexes et qu'il s'était engagé à appliquer les principes de l'égalité des sexes.⁷ Cet énoncé illustre le concept central sur lequel se sont fondés les changements apportés à la politique sociale dans la dernière décennie, c'est-à-dire que les objectifs visés en matière de féminisation de la pauvreté et d'égalité entre les sexes au sens plus large peuvent être subsumés sous les catégories de la pauvreté des enfants et de la garde des enfants. Toutefois, la proposition selon laquelle ce qui est bon pour l'enfant est bon pour la mère n'est pas le fruit des statistiques sur la pauvreté. En fait, il serait probablement plus exact d'affirmer le contraire.

Comme plusieurs personnes concernées l'ont souligné, la structure même de la PFCE, et surtout du SPNE, a eu pour conséquence non voulue d'aggraver la pauvreté des mères de famille monoparentale qui reçoivent de l'aide sociale au Canada. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la PFCE permet aux gouvernements provinciaux de retenir les montants de la PFCE qui seraient versés aux familles bénéficiaires de l'aide sociale en indiquant que ces montants épargnés serviront à fournir du soutien et des services supplémentaires aux

familles pauvres. Depuis 2004, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario⁸, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et les territoires continuent d'exercer cette option (CNB 2005, p. x).

La manière dont les provinces retiennent, s'il y a lieu, la PFCE a augmenté la fragmentation et la complexité de l'architecture d'aide sociale du Canada. Comme l'explique le Conseil national du bien-être social (2005, p. 15), cela a également « un effet discriminatoire sur les familles recevant du bien-être social, en particulier les familles monoparentales. Comme la majorité des familles monoparentales ont une femme à leur tête, nous considérons qu'il s'agit aussi de discrimination envers les femmes. » D'après les estimations du Conseil, 11 % des 1,3 million de familles canadiennes admissibles à la PFCE ne reçoivent pas cette prestation (ce qui représente 54,4 % des familles qui ont des enfants et qui reçoivent de l'aide sociale au Canada). Le CNB (2005, p. x) en vient à la conclusion que « la récupération et les ententes actuelles de financement du bien-être social sont des exemples flagrants d'une mauvaise politique sociale qui dure depuis longtemps. Or, une mauvaise politique sociale produit presque inévitablement de mauvais résultats ».

Au cours des dix dernières années, nous avons assisté à la fragmentation et à l'érosion du régime d'aide sociale dans les provinces et territoires du Canada. Depuis la fin des années 1980, toutes les provinces ont systématiquement effectué des réductions dans leurs programmes de soutien du revenu et d'aide de dernier recours sans réinvestir de montants significatifs pour aider les citoyennes et citoyens les plus pauvres du Canada. Après une décennie de réforme de la politique sociale, les taux d'aide sociale ont chuté pour atteindre leurs plus bas niveaux depuis les années 1980 (après rajustement en fonction de l'inflation) et un ralentissement de cette tendance semble peu probable. Selon le CNB (2005, p. ix), entre 2003 et 2004, parmi les 52 calculs qu'il effectue relativement aux taux du bien-être social pour les différents types de ménage dans les 13 provinces et territoires, 86 % de ces ménages affichaient des résultats inférieurs à ceux de l'année précédente.

L'élimination des conditions minimales associées au RAPC a eu pour effet de libérer les provinces de l'exigence législative de fournir de l'aide aux personnes dans le besoin sans égard à la catégorie. Vers la fin des années 1990, les provinces ont répondu de diverses façons en réduisant les prestations d'aide sociale, surtout aux bénéficiaires faisant partie de la catégorie des « personnes seules aptes au travail », ce qui a créé des régimes d'assistance-travail à l'américaine qui refusent le soutien à certaines personnes et qui resserrent les conditions d'admissibilité pour d'autres personnes. Ce type de régime réduit également les périodes d'exemption au travail pour les nouvelles mères (Rice et Prince, 2004). En 2003, toutes les provinces avaient adopté une forme quelconque de « bien-être social actif », qui exige des bénéficiaires qu'ils s'engagent dans une forme quelconque de travail rémunéré ou bénévole, dans un programme de formation ou dans des activités de recherche d'emploi pour être admissibles à l'aide sociale (Jenson, 2003).

Même si le Québec a mis à l'essai une forme de travail obligatoire dans les années 1980, l'Alberta a fait figure de chef de file dans les années 1990 pour ce qui est de l'élaboration de politiques en adoptant des politiques de bien-être social actif visant à aider les gens à retrouver leur indépendance grâce à l'emploi et à la formation (CNB, 2003, p. 71) ou grâce à ce que d'autres ont appelé « le chemin le plus court vers l'emploi rémunéré ». À partir

de l'automne 1993, les prestations d'aide sociale ont été réduites de 13 % pour les parents de familles monoparentales et de 12 % pour les couples ayant deux enfants; les allocations pour le logement ont également été réduites. Le programme de prestations de soutien à l'indépendance (Supports for Independence ou SFI) de l'Alberta prévoyait une formation professionnelle obligatoire tandis que les bénéficiaires qui vivaient avec un membre de leur famille, qui était dans une relation de conjoints de fait, qui refusaient de travailler ou qui quittaient leur emploi perdaient une partie ou la totalité de leurs prestations. Même si celles et ceux qui font partie de la catégorie des « personnes seules aptes au travail » ont été affectés par les coupures, la politique s'appliquant aux parents de famille monoparentale a également été modifiée, ce qui obligeait les personnes de ce groupe à chercher un travail ou à suivre une formation lorsque le plus jeune de leurs enfants atteignait l'âge de six mois. De plus, les personnes ayant un handicap ont été transférées du programme du bien-être social à un programme de revenu garanti pour les personnes lourdement handicapées (Assured Income for the Severely Handicapped ou AISH), qui comporte des exigences d'admissibilité strictes (CNB, 1997).

Le gouvernement de l'Alberta a prétendu que ces changements étaient nécessaires pour faire en sorte que les bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent un niveau de soutien n'excédant pas les montants gagnés par les Albertaines et les Albertains qui travaillent (Boessenkool, 1997, p. 6). Il est important de souligner que, pendant toute cette période, l'Alberta a fixé un salaire minimum bien inférieur à la moyenne canadienne. Plus récemment, l'Alberta a restructuré son régime d'aide sociale afin de mettre davantage l'accent sur le processus le plus rapide possible de retour au travail. Même si la nouvelle loi de soutien du revenu et de l'emploi (*Income and Employment Supports Act*) ou le programme Alberta Works élimine les droits aux prestations de soutien à l'indépendance (SFI), elle fournit une couverture de santé et des services de soutien aux enfants améliorés pour celles et ceux qui suivent un programme de formation. Selon le ministre responsable, le nouveau programme tente d'établir un lien direct entre la politique sociale et la politique du travail (Cryderman, 2004, p. A7). Depuis les coupures de 1993, les prestations d'aide sociale de l'Alberta n'ont augmenté qu'une seule fois, soit d'environ 20 \$ par mois (*Edmonton Journal*, 2005, p. A18).

En 1995-1996, le nouveau gouvernement Harris élu en Ontario a rapidement suivi l'exemple de l'Alberta en mettant en place un régime d'aide sociale plus sévère et davantage à l'image de la réforme de l'aide sociale appelée le programme Wisconsin Works. Les niveaux d'aide sociale pour toutes les catégories de bénéficiaires (à l'exception des personnes âgées et des personnes ayant un handicap) ont été réduits d'environ 22 %. Celles et ceux qui étaient dans une relation de conjoints de fait étaient considérés non admissibles à l'aide sociale; la règle du conjoint a été rétablie et le programme Ontario au travail, un régime d'assistance-travail obligatoire, a été mis en place. Les bénéficiaires de l'aide sociale étaient tenus de s'engager dans un travail rémunéré ou bénévole pour recevoir et conserver leurs prestations. De plus, les personnes inscrites au programme de travail obligatoire ne pouvaient pas adhérer à un syndicat pour obtenir des conditions de travail acceptables minimales, même si, plus tard au cours de la décennie, les Nations unies ont déclaré que cette restriction enfreignait le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Bashevkin, 2002, p. 84). Toutefois, après dix ans, le programme de travail obligatoire a fait l'objet de commentaires très variés. Les programmes d'assistance-travail se sont avérés très

coûteux, difficiles à administrer et difficiles à administrer en ce qui concerne les meilleures pratiques. Il a également été très difficile de trouver un travail rémunéré pour les personnes aptes au travail et bon nombre d'entre elles ont dû travailler à temps partiel ou en tant que bénévoles occasionnels pour des entreprises, le gouvernement ou des organisations communautaires pour pouvoir effectuer le nombre d'heures de travail requises. Les études démontrent que le taux de chômage est très élevé (27 %) chez les personnes expulsées de l'aide sociale (Kitchen, 2005).

La Colombie-Britannique, qui a suivi l'exemple de l'Alberta, de l'Ontario et de certains États américains, a adopté le régime d'aide sociale le plus contraignant du Canada en 2002. La loi sur l'emploi et l'aide sociale de la Colombie-Britannique (*Employment and Assistance Act*) a réduit le budget de l'aide sociale d'environ 25 %, a réduit les prestations versées aux parents de familles monoparentales et aux personnes aptes au travail, selon leur âge, de 43 \$ jusqu'à 98 \$ par mois, a réduit les allocations pour le logement, l'assistance d'urgence et les prestations pour la garde d'enfants versées aux personnes pauvres, a élargi son programme d'assistance-travail, a éliminé les exemptions pour le revenu gagné et, une première au Canada, a adopté une période maximale de versement des prestations d'aide sociale. Les « clients aptes au travail » âgés de plus de 19 ans peuvent recevoir des prestations d'aide sociale pendant une période maximale cumulative de 24 mois pendant toute période de cinq ans (BC Employment and Assistance 2004). Même si ce nouveau régime a en effet diminué le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans la province de 42 % entre 2001 et 2005, des résultats qui se comparent à ceux obtenus par d'autres programmes d'assistance-travail au Canada et aux États-Unis, ce régime a fait face à un grand nombre d'obstacles. En 2004, on a remanié ce programme afin d'augmenter le nombre d'exemptions de la période limite de deux ans. De plus, lors de l'examen du programme de 2005, le gouvernement a déterminé qu'il était beaucoup plus coûteux que prévu (10 770 \$) de déplacer une personne de l'aide sociale vers le marché du travail et que le programme n'avait pas permis aux personnes d'intégrer rapidement la population active. La moitié des personnes ayant reçu une formation professionnelle dans le cadre du programme n'avaient pas pu trouver de travail. Une restructuration du programme a donc été entreprise pour que les programmes d'emploi et de formation au travail soient pris en charge par des fournisseurs privés (Matas, 2005, p. A6).

De nombreux analystes politiques prétendent que les taux de pauvreté du Canada demeurent élevés en raison des modifications apportées dans les dix dernières années à l'AE et aux régimes d'aide sociale provinciaux; ce qui nous porte à croire que les gouvernements canadiens ont laissé tomber les citoyennes et citoyens les plus vulnérables (Rice, 2002, p. 116). La proportion de Canadiennes et de Canadiens qui reçoivent des prestations d'aide sociale a beaucoup diminué au cours des dix dernières années au niveau national, soit de 10,4 % en 1993 à 5,5 % en 2003. Au cours de cette décennie, les provinces qui ont enregistré les plus grandes réductions du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sont l'Alberta (-70,5 %), le Nouveau-Brunswick⁹ (-50,1 %), l'Ontario (-47,6 %) et la Colombie-Britannique (-44,1 %) (Roy, 2004, p. 3.2). Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces réductions sont attribuables aux programmes gouvernementaux et dans quelle mesure ils sont attribuables à la croissance de l'économie. L'économie nationale se tenait au bord d'une profonde récession au début des années 1990 lorsque le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a atteint son sommet. À cette même période, les prestations d'aide sociale sont

demeurées inadéquates si l'on tient compte du fait qu'au cours des dernières années, la demande de prestations d'aide sociale a diminué et l'économie était en pleine croissance. À proprement parler, les gouvernements canadiens ont une plus grande marge budgétaire pour augmenter les prestations d'aide sociale, mais ils les ont plutôt diminuées considérablement.

Les tableaux 5 et 6 illustrent en partie ce qui s'est produit, d'abord pour les parents de famille monoparentale, qui s'en sont tirés un peu mieux que les bénéficiaires de l'aide sociale des autres catégories, puis pour toutes les catégories de bénéficiaires de l'aide sociale. Le tableau 5 indique l'année de pointe pour les prestations d'aide sociale versées aux parents de familles monoparentales comptant un enfant, en indiquant les niveaux de prestation pour 1994 et 2004 (en dollars indexés de 2004), ainsi que les pourcentages pour cette décennie. Le tableau indique que dans trois des 13 provinces et territoires, les prestations d'aide sociale versées aux parents de famille monoparentales ont atteint leur sommet après la mise en place du TCSPS. De plus, tous les gouvernements, à l'exception de celui du Yukon, ont réduit leurs prestations d'aide sociale, dans certains cas, de manière importante. Dans huit provinces et territoires, cette réduction a été de 20 % ou plus. Certaines des réductions les plus marquées ont été effectuées par les provinces les plus riches du Canada : l'Ontario (-37 %), la Colombie-Britannique (-28 %) et l'Alberta (-20 %). En Alberta, depuis l'année de pointe de 1986, la diminution des prestations d'aide sociale pour les parents de famille monoparentale a été d'environ 61 %.

Le tableau 6, qui utilise les données de 2001 sur les revenus totaux de bien-être social (y compris l'aide sociale de base, les prestations supplémentaires, la PFCE, les prestations provinciales et territoriales, le crédit fédéral pour la TPS et les crédits d'impôt provinciaux), indique la nature adéquate des prestations d'aide sociale sous forme de pourcentage du seuil de pauvreté. Pour les personnes seules aptes au travail, ce pourcentage se situe entre 20 % du seuil de pauvreté à Terre-Neuve-et-Labrador et 37 % du seuil de pauvreté en Saskatchewan. Les prestations versées aux personnes ayant un handicap se sont maintenues à environ 50 % du seuil de pauvreté dans toutes les provinces, sauf en Ontario. Les prestations versées aux parents de familles monoparentales se situent entre 73 % du seuil de pauvreté à Terre-Neuve-et-Labrador et 49 % en Alberta. Enfin, les prestations versées aux couples ayant des enfants se situent entre 48 % du seuil de pauvreté au Québec et 64 % du seuil de pauvreté à l'Île-du-Prince-Édouard. Ces données illustrent la fragmentation, l'érosion et la nature inadéquate des prestations d'aide sociale partout au Canada.

Bien qu'il soit impossible d'examiner la diversité des initiatives provinciales et territoriales en matière de politique sociale qui ont été mises en place par les provinces et territoires depuis la création du TCSPS, nous sommes en mesure de faire quelques généralisations. Premièrement, en ce qui concerne les politiques d'aide sociale, toutes les provinces établissent maintenant des objectifs visant à faire passer les bénéficiaires de l'aide sociale à la population active, même si les emplois sont sans avenir et même s'ils ne permettront probablement pas aux personnes d'échapper à la pauvreté (Jenson, 2003, p. 35). Deuxièmement, les grands principes de la citoyenneté sociale, de l'élimination de la pauvreté et de l'inclusion sociale ont pratiquement été absents des principes motivant la réforme provinciale et territoriale des programmes sociaux par le passé, sauf peut-être au Québec. Dès le début du nouveau millénaire, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à

l'unanimité le projet de loi 112, une stratégie nationale pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Unique en Amérique du Nord, ce projet de loi comprend un préambule qui stipule le désir de la société québécoise dans son ensemble de mener une action concertée pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.¹⁰ Cette initiative identifie la pauvreté comme étant un obstacle à la protection et au respect de la dignité humaine. Toutefois, la caractéristique frappante de cette loi, ainsi que des réformes fédérales et provinciales des programmes sociaux de la dernière décennie, demeure l'effacement systématique du genre dans le discours et dans la substance. Comme le souligne le rapport, au Canada, la pauvreté et le revenu peu élevé sont absolument, systématiquement et invariablement identifiés à un sexe. Lister (2004, p. 55) explique que le genre constitue la division différenciatrice la plus marquante : une analyse comparative entre les sexes sur la pauvreté révèle non seulement un taux inégal de la pauvreté, mais également que la cause et l'impact de la pauvreté sont profondément identifiés à un sexe. Les incidences conceptuelles et méthodologiques vont bien au-delà de la simple inclusion des femmes.

Tableau 5 : Prestations d'aide sociale dans les provinces et territoires, 1994-2004 (famille monoparentale comptant un enfant, en dollars indexés de 2004)

	Année de pointe	1994	2004	Variation (en %)
Terre-Neuve-et-Labrador	1992	13 469	11 761	-13
Île-du-Prince-Édouard	1986	12 635	10 077	-20
Nouvelle-Écosse	1989	12 630	9 217	-27
Nouveau-Brunswick	1997	11 333	9 922	-12
Québec	1994	13 788	10 910	-21
Ontario	1992	17 110	10 784	-37
Manitoba	1992	11 525	9 636	-16
Saskatchewan	1986	12 416	9 068	-27
Alberta	1986	10 994	8 784	-20
Colombie-Britannique	1994	14 309	10 311	-28
Yukon	1997	15 682	16 526	10
Territoires du Nord-Ouest	1993	22 920	18 291	-20
Nunavut	1999		18 392	

Source : CNB (2005). Revenus d'aide sociale pour 2004, calculés à partir des tableaux 4.1 et 4.2.

Parmi tous les virages effectués au Canada en matière de programmes sociaux au cours des dix dernières années, l'effacement du genre, des différences entre les sexes et des différences au sein des catégories fondées sur le sexe est peut-être le changement le plus marqué et le plus inexplicable. Cet effacement du genre est responsable des différences qui subsistent entre les hommes et les femmes et entre les femmes mêmes sur les plans de la pauvreté, du revenu et des chances d'épanouissement. Ce manque d'attention au genre a également fait en sorte que les gouvernements qui se sont succédé n'ont pas réussi à régler le problème de la pauvreté des enfants au Canada. Les enfants pauvres vivent dans des familles pauvres, en trop grande proportion dans des familles monoparentales dont le soutien de famille est une femme. Les avantages fiscaux pour les enfants ne tiennent pas compte du fait que la participation des femmes au marché du travail est invariablement liée à leur rôle de principales dispensatrices

de soins et au fardeau du travail non rémunéré. Cette participation est également liée aux barrières structurelles au sein même du marché du travail, notamment à la discrimination et à la ségrégation professionnelle (Paterson *et al.*, 2004, p. 139). Comme l'explique, à juste titre, Vosko (2002, p. 189) à propos de la réforme récente des programmes sociaux, l'absence de dispositions fondées sur l'égalité des sexes n'entraîne pas des conséquences neutres sexuellement. Dans le chapitre suivant, nous étudions les facteurs sur lesquels repose la disparition du genre dans la réforme des programmes sociaux canadiens.

Tableau 6 : Revenus d'aide sociale au Canada en pourcentage du seuil de pauvreté par type de famille et par province, 2001

	Revenu total (en \$)	Seuil de pauvreté (en \$)	Revenu d'aide sociale total en % du seuil de pauvreté
Terre-Neuve-et-Labrador			
Personne seule apte au travail	3 276	16 167	20
Personne ayant un handicap	8 902	16 167	55
Parent seul avec un enfant	14 670	20 209	73
Couple ayant deux enfants	17 474	30 424	57
Île-du-Prince-Édouard			
Personne seule apte au travail	5 846	16 055	36
Personne ayant un handicap	8 772	16 055	55
Parent seul avec un enfant	12 530	20 070	62
Couple ayant deux enfants	19 399	30 214	64
Nouvelle-Écosse			
Personne seule apte au travail	4 817	16 167	30
Personne ayant un handicap	8 312	16 167	51
Parent seul avec un enfant	12 250	20 209	61
Couple ayant deux enfants	18 353	30 424	60
Nouveau-Brunswick			
Personne seule apte au travail	3 374	16 167	21
Personne ayant un handicap	6 902	16 167	43
Parent seul avec un enfant	12 888	20 209	64
Couple ayant deux enfants	16 206	30 424	53
Québec			
Personne seule apte au travail	6 415	18 849	34
Personne ayant un handicap	9 314	18 849	49
Parent seul avec un enfant	13 318	23 561	57
Couple ayant deux enfants	16 919	35 471	48

Tableau 6 (suite)

	Revenu total (en \$)	Seuil de pauvreté (en \$)	Revenu d'aide sociale total en % du seuil de pauvreté
Ontario			
Personne seule apte au travail	6 829	18 849	36
Personne ayant un handicap	11 763	18 849	62
Parent seul avec un enfant	13 828	23 561	59
Couple ayant deux enfants	18 330	35 471	52
Manitoba			
Personne seule apte au travail	5 558	18 849	29
Personne ayant un handicap	8 352	18 849	44
Parent seul avec un enfant	12 330	23 561	52
Couple ayant deux enfants	17 725	35 471	50
Saskatchewan			
Personne seule apte au travail	5 978	16 167	37
Personne ayant un handicap	8 662	16 167	54
Parent seul avec un enfant	12 367	20 209	61
Couple ayant deux enfants	18 210	30 424	60
Alberta			
Personne seule apte au travail	5 030	18 849	27
Personne ayant un handicap	7 596	18 849	40
Parent seul avec un enfant	11 619	23 561	49
Couple ayant deux enfants	18 395	35 471	52
Colombie-Britannique			
Personne seule apte au travail	6,457	18,849	34
Personne ayant un handicap	9,782	18,849	52
Parent seul avec un enfant	14,069	23,561	60
Couple ayant deux enfants	18,412	35,471	52

Remarque :

Le « revenu d'aide sociale total » comprend tous les revenus d'aide sociale de base, les prestations supplémentaires, la prestation fiscale canadienne pour enfants, les prestations provinciales et territoriales pour enfants, le crédit pour TPS du fédéral et les crédits d'impôt des provinces et territoires.

Source : Préparé par le Conseil canadien de développement social, à l'aide du document CNB (2002).

4. CAPACITÉ D'ÉLABORATION DE POLITIQUES AXÉES SUR L'ÉGALITÉ DES SEXES

Au cours des 30 dernières années, les Canadiennes et les Canadiens ont assisté à une hausse marquée et à un déclin précipité de l'importance attribuée au genre pour l'élaboration des politiques sociales et pour l'atteinte des grands objectifs sociaux en matière d'égalité des sexes et de citoyenneté inclusive. Même si le genre demeure un facteur central de l'élaboration des politiques dans les institutions internationales comme les Nations Unies, les divers organismes de développement international et, d'une façon moins considérable, l'Union européenne, ce facteur a progressivement été exclu des priorités politiques dans de nombreuses démocraties anglo-américaines. Cela est particulièrement le cas des démocraties anglo-américaines comme le Canada et l'Australie, où des idées néolibérales de gouvernance ont été adoptées. Au cours de la dernière décennie, les discours et stratégies associés à l'objectif stratégique d'égalité des sexes se sont systématiquement concentrés sur des initiatives axées sur les enfants et la famille, sur les principes de l'économie de marché et sur l'autosuffisance individuelle (Brodie, 2002). L'effet combiné de ces nouvelles tendances dans le secteur de la politique sociale donne à penser que nous sommes parvenus à la fin de l'égalité des sexes, comme l'explique Anne Summers (2003, p. 6), qui a déjà dirigé le bureau de la condition féminine de l'Australie (Australian Office of the Status of Women).

L'effacement progressif du genre en tant que variable fondamentale de la conceptualisation et de la mise en œuvre de la politique sociale a été attribué à de nombreux facteurs, entre autres à la nature cyclique apparente du mouvement des femmes, à l'ascendance de la pensée de l'économie de marché au sein du gouvernement, à l'institutionnalisation du mouvement des femmes, à la fragmentation du mouvement des femmes, aux attaques contre le féminisme et à la montée du conservatisme social (Sawer, 2006). Même si chacun de ces vastes changements sociaux a influé de manière concrète sur la valeur politique du genre, le présent chapitre étudie principalement les forces qui ont eu un impact sur la capacité des mécanismes d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes, au sein du gouvernement fédéral et dans les provinces, d'influer sur l'élaboration et la mise en place des politiques sociales.

L'histoire de l'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes au sein du gouvernement fédéral du Canada a débuté par l'établissement du Bureau de la main-d'œuvre féminine du ministère du Travail en 1954. Suivant l'exemple de l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Bureau de la main-d'œuvre féminine a étudié la participation des femmes à la population active rémunérée et a contribué à l'élaboration de la législation sur l'égalité des rémunérations en 1956 et à la législation sur le congé de maternité en 1971 (Burt et Hardman, 2001, p. 201-202). Pendant ces premières années, la Saskatchewan a également établi un bureau de la main-d'œuvre féminine au sein de son ministère du Travail. Toutefois, comme le montre le tableau 7, les mécanismes d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes sont devenus plus élaborés pendant deux périodes : d'abord au début des années 1970, et plus tard vers le milieu des années 1990. Pendant ces deux périodes, le renforcement de la capacité institutionnelle canadienne était en conformité et en interaction avec les principales

initiatives axées sur l'égalité des sexes entreprises par les Nations Unies, surtout avec celles mises en oeuvre dans le cadre de la Décennie internationale pour la femme de l'ONU (1975-1985) et du Programme d'action de Beijing (1995).

Au début des années 1970, le Canada s'est révélé être un chef de file parmi les pays développés pour l'élaboration de politiques et la création d'organismes conçus pour améliorer la situation des femmes dans tous les secteurs de la société et pour fournir aux femmes des points d'entrée dans le processus décisionnel. Le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme de 1970 a contribué à ce processus. Cette commission a été créée grâce aux efforts menés dans les années 1960 par une coalition nationale de groupes de femmes, et aussi parce qu'un groupe de travail semblable avait été créé aux États-Unis par l'administration Kennedy. En 1966, le gouvernement Pearson nomma la journaliste Florence Bird à la tête de la commission royale et demanda à la commission de « présenter des recommandations quant aux mesures pouvant être adoptées par le gouvernement fédéral afin d'assurer aux femmes des chances égales à celles des hommes dans toutes les sphères de la société canadienne » (Canada, 1970, p. vii). En tout, la Commission a présenté 167 recommandations, dont 122 de ressort exclusivement fédéral. En général, tous reconnaissent que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme a en grande partie défini le programme politique et législatif du mouvement des femmes du Canada pour les années 1970 et les années qui ont suivi (Brodie, 1995, p. 42-44).

Tableau 7 : Établissement d'un mécanisme fédéral de politiques axées sur l'égalité des sexes

1954	Bureau de la main-d'oeuvre féminine (ministère du Travail)
1970	Commission royale d'enquête sur la situation de la femme
1971	Bureau de la coordonnatrice, Situation de la femme (Bureau du Conseil privé)
1972	Programme de promotion de la femme (Secrétariat d'État)
1973	Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (CCCSF)
1976	Condition féminine Canada Ministre responsable de la situation de la femme
1993	Déplacement du Bureau de la main-d'oeuvre féminine (vers la Direction générale de la politique stratégique, DRHC)
1995	Le Canada s'engage dans le cadre du Programme d'action de Beijing Démantèlement du CCCSF Programme de promotion de la femme intégré à Condition féminine Canada Le ministre d'État responsable de la condition féminine est déclassé et devient secrétaire d'État.
1996	<i>À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes</i>
1998-	Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes autochtones et l'égalité des sexes Direction de la promotion internationale de la femme (Affaires étrangères et Commerce international) Division de l'égalité entre les sexes (Agence canadienne de développement international) Bureau pour la santé des femmes (Santé Canada)

Sources : CNB (2002, p. 8-13); Burt et Hardman (2001, 201-222).

Un des impacts les plus immédiats de la Commission royale fut l'établissement d'un réseau de mécanismes de politiques axées sur l'égalité des sexes au sein du gouvernement fédéral, un des réseaux les plus élaborés du monde à l'époque (voir le tableau 7). En 1971, le Bureau de la coordonnatrice, Situation de la femme, a été créé au sein du Bureau du Conseil privé et, un

an plus tard, le Programme de promotion de la femme a été créé au sein de la Direction générale de la citoyenneté du Secrétariat d'État. Son mandat consistait à permettre le développement d'une société dans laquelle le plein potentiel des femmes en tant que citoyennes était reconnu et utilisé (Burt, 1994, p. 216). Ce mandat était à l'image de la philosophie de l'époque selon laquelle le financement par l'État des groupes désavantagés enrichissait la démocratie canadienne et le processus des politiques publiques en faisant en sorte qu'ils répondent mieux aux besoins et aux priorités de la collectivité. Guidé par cet engagement, le gouvernement fédéral a augmenté les fonds versés au Programme de promotion de la femme de 233 000 \$ en 1973, les établissant à 12,4 millions de dollars en 1987, laissant dans son sillage une mosaïque d'organisations féministes nationales disposant des ressources nécessaires pour produire de la recherche sur les questions liées aux femmes, pour exercer des pressions politiques auprès du gouvernement et pour lui demander de rendre compte, ainsi qu'un ensemble dynamique d'organisations communautaires de femmes fournissant de l'information, des refuges et des services aux femmes marginalisées en raison de la violence, de leur statut d'immigrantes et de la pauvreté, par exemple (Burt et Hardman, 2001, p. 204). En 1973, cette infrastructure axée sur l'égalité des sexes a été améliorée par l'établissement du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, une organisation indépendante conçue pour fournir des conseils stratégiques au gouvernement fédéral et pour établir des liens avec le mouvement organisé des femmes. En 1976, le Bureau de la coordonnatrice, Situation de la femme, qui faisait partie du Bureau du Conseil privé est devenu un organisme de coordination interministérielle, Condition féminine Canada, relié au cabinet fédéral par la création du poste de ministre responsable de la situation de la femme.

En 1975, Année internationale de la femme, le gouvernement fédéral du Canada avait déjà établi un mécanisme national de promotion de l'égalité des femmes au sein de son organisation, une initiative que le Plan d'action de l'ONU pour la Décennie internationale pour la femme demandait à ses États membres de mettre en place. En effet, à la fin de la décennie, environ les deux tiers des États membres de l'ONU avaient établi leurs propres mécanismes nationaux, bon nombre d'entre eux étant à l'image des modèles déjà fournis par des pays précurseurs dans le domaine, dont le Canada et l'Australie (Sawer, 2006). L'« État féministe » du Canada s'est établi à l'intérieur d'un tel mécanisme :

- des organisations ont été désignées, en termes contemporains, pour renforcer le « capital social axé sur les différences entre les sexes », c'est-à-dire pour donner le pouvoir aux groupes de la société civile de renseigner, de fournir des services et de faire connaître leurs demandes au gouvernement (par l'intermédiaire du Programme de promotion de la femme);
- un organisme autonome a été conçu pour établir des liens entre le gouvernement fédéral et les réseaux stratégiques universitaires, provinciaux et communautaires, pour faire avancer les questions liées aux femmes et pour fournir des conseils en matière de politiques (par l'intermédiaire du CCCSF);
- un organisme interministériel a été créé au sein de la bureaucratie fédérale pour coordonner les initiatives stratégiques (Condition féminine) et pour renseigner la ministre responsable de la situation de la femme qui siégeait au cabinet.

Pendant ces années, de nombreuses provinces canadiennes ont également suivi l'exemple du gouvernement fédéral et ont établi une forme quelconque de mécanisme d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes ou de mécanisme consultatif. Étant donné que l'histoire de ces organisations n'est pas très bien connue, il est difficile de présenter une image complète de la capacité d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes au niveau provincial. Le tableau 8 présente une vue d'ensemble des origines et de l'état actuel de ces organisations d'après les documents, des recherches sur le Web et des entrevues téléphoniques réalisées avec des fonctionnaires provinciaux (voir l'annexe C). Ce tableau démontre que vers le milieu des années 1980, la plupart des provinces avaient deux, si ce n'est trois, instruments de consultation en matière de politiques. D'abord, la plupart des provinces avaient établi une forme quelconque de conseil consultatif qui, en général, avait été créé à l'aide de la législation provinciale et qui était formé de personnes nommées, appuyées par des employés permanents ou des fonctionnaires et qui était financé par le gouvernement (au cours des premières années, par le gouvernement provincial et par le gouvernement fédéral). Ces mécanismes consultatifs relevaient principalement de l'organe exécutif provincial ou de la ministre responsable de la situation de la femme. Ce tableau démontre également que la plupart des provinces, surtout dans les années 1980, ont mis au point un mécanisme d'élaboration de politiques à l'intérieur des bureaucraties provinciales sous la forme d'un bureau, d'une direction ou d'un secrétariat des femmes. En 1993, au Canada, la Colombie-Britannique était la seule province à avoir établi un ministère responsable, le ministère de l'égalité des femmes (Ministry of Women's Equality). En général, on considère que la stratégie organisationnelle la plus efficace pour l'atteinte des objectifs en matière d'égalité des sexes demeure l'établissement d'un ministère indépendant en charge des questions liées à l'égalité des sexes (Sawer, 2006).

Au cours des premières années, le mécanisme d'élaboration de politiques axées sur les différences entre les sexes faisait partie des meilleures pratiques les plus appréciées par les spécialistes et les théoriciens en ce qui concerne l'avancement de l'égalité entre les sexes au sein du gouvernement. Dans la plupart des cas, les unités sur l'égalité des sexes étaient :

- *localisées au niveau central* dans un organisme interministériel, ainsi que dans les ministères clés, et elles pouvaient surveiller les impacts sur les répercussions en fonction des sexes des politiques de tous genres;
- *appuyées par le pouvoir*, fortifiées par le rapport de la Commission royale et en mesure de miser d'abord sur l'influence du Bureau du Conseil privé, puis sur celle du Cabinet et, au niveau provincial, sur celle du bureau du premier ministre et du Conseil exécutif;
- *conformes aux objectifs* et à la philosophie plus vaste d'égalité et d'inclusion des citoyennes et des citoyens;
- *liées au niveau organisationnel* aux groupes communautaires et à la deuxième vague du mouvement des femmes du Canada, aux niveaux national et provincial (Sawer, 2006; Teghtsoonian, 2004; Summers, 2003).

Tableau 8 : Mécanisme provincial d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes

Alberta	Le conseil consultatif de l'Alberta sur les questions liées aux femmes (Alberta Advisory Council on Women's Issues) a été établi en 1986 et officiellement dissout en 1996 par une disposition de réexamen prévue par la loi.
Colombie-Britannique	Le ministère de l'Égalité des femmes (Ministry of Women's Equality) est le premier et seul ministère indépendant au Canada pour l'égalité entre les sexes; il a été établi en 1993 et dissout en 2001 pour être remplacé par la direction générale de l'égalité des femmes et des programmes sociaux (Women's Equality and Social Programs Branch), une sous-unité du ministère des services aux communautés, aux Autochtones et aux femmes (Ministry of Community, Aboriginal, and Women's Services).
Manitoba	Le Conseil consultatif du Manitoba a été établi en 1982, officialisé par une loi en 1987 et renommé le Conseil consultatif des femmes du Manitoba en 1991. Plus récemment, le Conseil consultatif a établi des liens semi-autonomes avec la Direction générale de la condition féminine du Manitoba (établie en 1984), relevant de la ministre déléguée à la Situation de la femme par l'entremise de la Direction générale.
Nouveau-Brunswick	La Direction des questions féminines du Bureau du Conseil exécutif et le Conseil consultatif sur la condition de la femme au Nouveau-Brunswick ont été créés et sont financés par le gouvernement provincial.
Terre-Neuve-et-Labrador	Le conseil consultatif provincial sur la situation de la femme (Provincial Advisory Council on the Status of Women) a été établi en 1980, est financé par la Chambre d'assemblée et est tenu de rendre compte annuellement à la Chambre. Le bureau des politiques sur la condition féminine (Women's Policy Office) fait partie du Conseil exécutif. La sous-ministre adjointe ou le sous-ministre adjoint responsable des politiques sur la condition féminine relève de la ministre responsable de la situation de la femme.
Nouvelle-Écosse	Le conseil consultatif de la Nouvelle-Écosse sur la situation de la femme (Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women) a fusionné avec la direction des femmes (Women's Directorate), un organisme provincial, en 1996. La direction des femmes a été créée en 1988 et son personnel relève de la ministre responsable de la situation de la femme.
Ontario	Le Conseil de l'Ontario sur la situation de la femme a été créé en 1973, dissout en 1995 et remplacé par le Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine en 1996. La Direction générale de la condition féminine de l'Ontario (DGCFO), qui fait partie du Bureau du premier ministre, a été créée en 1983. En 1995, la DGCFO a fait l'objet d'une grande réduction de personnel et elle met maintenant l'accent sur l'avancement de l'égalité économique des femmes et sur la prévention de la violence faite aux femmes. L'Ontario avait également un bureau de la condition féminine au sein du ministère du Travail.
Île-du-Prince-Édouard	Le conseil consultatif de l'Île-du-Prince-Édouard (Prince Edward Advisory Council) a été créé en 1975 par un décret et il existe maintenant en vertu d'une loi de 1988, le <i>P.E.I. Advisory Council on the Status of Women Act</i> . Le Conseil est composé de membres nommés non salariés et de quelques membres du personnel permanent qui tiennent des rencontres avec la ministre déléguée à la situation de la femme. L'Île-du-Prince-Édouard a également établi un secrétariat interministériel de la condition féminine (Interministerial Women's Secretariat), qui est composé de quelques membres du personnel permanent.
Québec	Le Secrétariat à la condition féminine, établi en 1973, est composé de membres du conseil nommés sur la recommandation des groupes de femmes et de membres du personnel permanent. Ce secrétariat comprend des bureaux général et régionaux et il relève du Ministère du Conseil exécutif.
Saskatchewan	Le conseil consultatif de la Saskatchewan sur la situation de la femme (Saskatchewan Advisory Council on the Status of Women) a été établi en 1974 en tant qu'organisme autonome financé par le gouvernement. La division de la main-d'œuvre féminine du ministère du Travail a été établie en 1963, puis renommée le bureau de la main-d'œuvre féminine (Women's Bureau) en 1966. La <i>Women's Secretariat Act</i> de 1983 établissait le secrétariat pour qu'il fournisse du soutien en matière de recherches et de politiques à la ministre responsable de la situation de la femme. Ce secrétariat a été intégré au nouveau ministère des Ressources humaines (Department of Human Resources) en 1987, puis renommé la direction de la condition féminine (Women's Directorate). En 2002, le bureau de la condition féminine (Status of Women Office) a été créé au sein du ministère du Travail et ce bureau dispose d'un personnel modeste qui relève du ministre du Travail. La Saskatchewan a également créé le comité intergouvernemental des conseillers en matière de politiques sur les femmes (Intragovernmental Committee of Advisors on Women's Policy).

Toutefois, presque immédiatement après la mise en place de cette infrastructure d'élaboration de politiques, des forces sociales et politiques plus grandes ont commencé réduire les ressources attribuées à ces unités pour établir des alliances communautaires et influencer les acteurs gouvernementaux, ainsi que l'importance même attribuée aux différences entre les sexes et à l'égalité des sexes dans le processus décisionnel. Aujourd'hui, l'attention accordée aux différences entre les sexes dans les programmes sociaux et le vaste objectif social qui consistait à faire progresser l'égalité des sexes ont pratiquement été effacés des plans d'action

des gouvernements canadiens en matière d'élaboration de politiques. La disparition de l'attention accordée aux femmes dans les politiques publiques et en tant qu'électorat politique distinct a débuté vers le milieu des années 1980 et s'est accélérée dans les années 1990. Ce processus s'est mis en branle par la *dé légitimation* des groupes de femmes, en fait de pratiquement tous les groupes de défense de l'égalité, dans le processus d'élaboration de politiques. Ce processus a également réduit la légitimité accordée aux unités sur l'égalité des sexes à l'intérieur du gouvernement. Considérée par plusieurs comme étant une attaque contre le féminisme de deuxième vague, cette phase a été suivie par le *démantèlement* d'une grande partie de la capacité d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes au sein du gouvernement fédéral et dans de nombreuses provinces. Enfin, les femmes sont largement *disparues* des débats de politiques sociales. Comme nous l'avons déjà expliqué, les enfants sont devenus le principal centre d'intérêt, pour ne pas dire le seul sujet légitime, des politiques sociales d'amélioration, et les femmes ont été redéfinies, en particulier dans les politiques d'aide sociale, comme étant des individus sans genre ayant l'obligation de subvenir à leurs propres besoins.

Dé légitimation

Nous ne pouvons malheureusement pas relater toute l'histoire du mouvement canadien des femmes de deuxième vague. Il suffit de dire que la dé légitimation progressive de la « représentation des femmes » dans le processus canadien d'élaboration de politiques a débuté vers le milieu des années 1980 et a coïncidé avec l'ascendance des pratiques de gouvernance néolibérales, ainsi qu'avec la vague de conservatisme sociale qui a balayé de nombreuses démocraties occidentales pendant cette période. Au Canada, le nouveau gouvernement progressiste conservateur (1984) a plutôt rapidement fait face à l'opposition politique du mouvement organisé des femmes, surtout à son organisme porte-étendard, le Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA), qui s'objectait fortement au programme législatif du nouveau gouvernement qui prévoyait réduire l'État, démanteler les programmes sociaux universels, donner le pouvoir au marché et, plus tard dans son mandat, signer un accord de libre-échange avec les États-Unis.

Plus tard dans les années 1980, le féminisme et les féministes ont été régulièrement exclus du débat politique et des médias populaires. Comme d'autres groupes de défense de l'égalité, ce groupe a été étiqueté comme étant un groupe d'intérêts spéciaux, et, à ce titre, les intérêts « spéciaux » qu'il défendait ne faisaient pas partie des intérêts « ordinaires » des Canadiennes et des Canadiens et y étaient parfois même opposés. Donc, le financement de ces groupes par le gouvernement fédéral ne faisait que nuire aux priorités politiques et gaspiller les précieuses ressources publiques (sous-utilisées) (Brodie 1995). Certains ont affirmé que ces prétendues organisations d'intérêts spéciaux devaient être financées non par les deniers publics, mais par le secteur privé qu'elles représentaient (Dobrowolsky, 2004, p. 187). Autrement dit, les groupes de défense de l'égalité étaient considérés comme étant des groupes de pressions politiques et ils devaient être traités en tant que tel. Ce concept des intérêts spéciaux, en grande partie importé du mouvement social conservateur des États-Unis, masquait l'attaque beaucoup plus vaste menée contre le féminisme et lancée au Canada par des groupes comme Real Women of Canada. Ce groupe prétendait que les organisations telles que le CCA, dont les fonds d'exploitation provenaient en grande partie

du gouvernement fédéral, ne représentaient pas leurs intérêts et ne pouvaient pas s'adresser en leur nom dans le cadre du processus d'élaboration de politiques. À la suite des fortes pressions politiques exercées par ce groupe, qui ont été appuyées par certains députés d'arrière-ban et des membres du Parti réformiste du Canada, le gouvernement modifiait les règles d'admissibilité du Programme de promotion de la femme en permettant le financement de groupes qui faisaient la promotion des rôles traditionnels des femmes et, notamment, des valeurs de la famille patriarcale (Dobrowolsky et Jenson, 2004, p. 164-166).

Alors que le mouvement organisé des femmes était progressivement mis de côté et délégitimé en tant que groupe représentant les femmes canadiennes, le concept de moins en moins contesté des « intérêts spéciaux » contribuait aussi indirectement au déclin de l'influence des organismes fondés sur l'égalité des sexes au sein de la bureaucratie fédérale. La relation entre les organisations gouvernementales, les groupes de femmes et les organisations communautaires, qui avait été si bien entretenue au cours de la décennie précédente, était maintenant représentée comme étant une « conspiration tranquille » entre « femocrats » (ou féministes oeuvrant au sein de la bureaucratie) et des groupes d'intérêts spéciaux à la recherche de fonds qui se servaient à même les coffres du gouvernement et l'argent des contribuables. On alla même jusqu'à prétendre que ces groupes bénéficiaient d'un financement trop élevé par rapport à ce qu'ils méritaient vraiment puisqu'ils ne représentaient pas les intérêts de la majorité silencieuse des Canadiennes ni la masse électorale (Sawer, 2006). Par conséquent, à partir du milieu des années 1980, les fonds du gouvernement fédéral destinés à améliorer la situation de la femme ont été progressivement réduits et les objectifs déjà établis en matière d'égalité entre les sexes ont commencé à disparaître. Par exemple, entre 1987 et 1990, les fonds destinés au Programme de promotion de la femme, plus particulièrement aux groupes communautaires, aux refuges pour femmes victimes de violence, aux services spéciaux et ainsi de suite, ont été réduits d'environ 30 % (Burt et Hardman, 2001, p. 205). Après le massacre de 14 étudiantes de l'École polytechnique de Montréal en 1989, la grande partie des nouveaux fonds injectés a été consacrée au Comité canadien sur la violence faite aux femmes (1991), ainsi qu'à des initiatives éducatives et infrastructurelles connexes. Et malgré cette tragédie et les besoins criants en matière de services de soutien aux femmes violentées, au Canada et ailleurs, on continua d'attaquer de plus belle ce que l'on nommait avec dédain le « féminisme de victime » qui, prétendument, classait toutes les femmes dans une sous-classe économique exploitée ou qui les désignait comme étant les proies d'abuseurs ou de violeurs (Brush, 2002, p. 179).

Démantèlement

La délégitimation des demandes à l'État en vue de politiques de citoyenneté axées sur l'égalité des sexes a rapidement été suivie du *démantèlement* d'une grande partie de la capacité d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes du gouvernement fédéral, surtout après l'élection du nouveau gouvernement libéral en 1993. Ce gouvernement avait pour objectif d'éliminer le déficit fédéral et, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, de remettre des responsabilités aux provinces tout en réduisant ses engagements financiers de longue date dans le secteur des programmes sociaux. Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a cessé ses activités en 1995. De même, le Programme de promotion

de la femme du gouvernement fédéral, qui était chargé de fournir du financement opérationnel et du financement de projets aux organisations de femmes, a été intégré à Condition féminine Canada (Dobrowolsky, 2004, p. 176-182). En 1995, la ministre responsable de la situation de la femme a été rétrogradée au poste de niveau inférieur de secrétaire d'État responsable de la situation de la femme, ce qui lui fit perdre son poste désigné au sein du cabinet fédéral pour la défense des intérêts des femmes.

Cette réorganisation allait à l'encontre d'une recommandation centrale formulée par le Programme d'action de Beijing, que le gouvernement fédéral s'apprêtait à signer. En effet, l'article 201 de ce programme recommandait, dans ses pratiques exemplaires, que les unités sur l'égalité des sexes occupent le niveau le plus élevé possible dans les systèmes fédéraux et que ces unités aient accès aux forums dans lesquels est négociée la division fédérale des pouvoirs (Sawer, 2006). Au Canada, ces niveaux sont sans équivoque les bureaux exécutifs du premier ministre du Canada et des premiers ministres des provinces, ainsi qu'un siège au sein du cabinet restreint du parti au pouvoir. Pendant cette même période, Condition féminine Canada a été comprimée et écartée du secteur des programmes sociaux, plus récemment en étant intégré à Patrimoine canadien. Il semble que l'identité fondée sur le sexe ne représente plus que l'une des nombreuses identités qui forment la mosaïque multiculturelle canadienne plutôt qu'un principe structurel fondamental guidant la vie quotidienne des Canadiennes et des Canadiens et un élément essentiel de l'égalité des citoyennes et des citoyens.

Ces nombreux changements apportés à l'organisation du mécanisme d'élaboration de politiques au Canada coïncidaient avec la signature par le Canada du Programme d'action de Beijing en 1995 et avec l'adoption enthousiaste par le gouvernement fédéral de l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes et de l'analyse comparative entre les sexes dans son Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes, qui était lancé l'année suivante. Dans le cadre de ce plan, le gouvernement fédéral s'engageait à intégrer l'analyse comparative entre les sexes à l'élaboration des politiques, des programmes et des lois (CNB, 2002, p. 3). L'analyse comparative entre les sexes fait l'objet d'une étude plus détaillée au chapitre 5 du présent rapport, mais nous tenons à souligner que de nombreux théoriciens croient que cet instrument de gouvernance comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Par exemple, l'analyse comparative entre les sexes peut ne pas être suffisamment attentive aux différences entre les besoins et priorités des femmes selon leur situation familiale, leur race, leur sexualité, leur ethnie ou leur classe sociale. De plus, l'analyse comparative entre les sexes ne peut être utilisée efficacement avec les hypothèses sur lesquelles sont fondées les nouvelles initiatives d'élaboration de politiques (Burt et Hardman, 2001, p. 208-211). Comme nous l'expliquons ci-dessous, si un problème social est défini, à tort, comme étant un problème touchant les enfants, les familles ou les individus plutôt que comme un problème d'inégalité des sexes, la capacité de l'analyse comparative entre les sexes de faire progresser l'égalité pour les femmes s'en trouve réduite. L'analyse comparative entre les sexes peut également être utilisée en tant qu'exercice interne et technocratique qui détruit les liens entre les organisations gouvernementales et la collectivité en général.

Le Programme d'action de Beijing prescrit « l'intégration systématique de la problématique des rapports sociaux entre hommes et femmes dans toutes les politiques et tous les

programmes afin que les décisions soient prises en connaissance de cause¹¹. » Il est essentiel de ramener les différences entre les sexes au centre de la gamme complète des politiques publiques si nous voulons accomplir la tâche complète requise en matière d'égalité des sexes. Toutefois, comme dans la plupart des réformes de politiques, le nombre de problèmes causés par les objectifs de l'analyse comparative entre les sexes est moins grand que ceux découlant de son « opérationnalisation » et de sa mise en place. La réforme des politiques peut produire des résultats inattendus et indésirables. Comme l'explique Sawer, un de ces résultats, et non le moindre, est que, trop souvent, le nouveau concept de l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes a été utilisé par les gouvernements de manière peu avantageuse à l'égard de l'égalité entre les sexes pour justifier le démantèlement des unités spécialisées dans la promotion de l'égalité des chances d'épanouissement pour les femmes et les groupes désignés (1996). Dans de telles situations, l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes signifie que l'analyse comparative entre les sexes est à la fois « partout et nulle part » au sein du gouvernement. Au Canada, Condition féminine Canada a été chargée de renforcer les compétences requises pour la mise en place de l'analyse comparative entre les sexes au sein de la bureaucratie fédérale, mais il ne s'agit pas là de sa responsabilité exclusive. Comme le montre le tableau 8, la responsabilité de mise en place de l'analyse comparative entre les sexes est répartie dans un certain nombre de ministères clés. Il est également important de souligner que, dans une large mesure, le secteur des programmes sociaux est le secteur qui requiert peut-être le plus une analyse comparative entre les sexes approfondie et que la responsabilité de ce secteur a été transférée aux provinces avec l'élimination du RAPC et la création du TCSPS (Burt et Hardman, 2001, p. 213). De plus, peu de faits démontrent que l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes est devenue un principe d'organisation dans le processus décisionnel provincial.

Le démantèlement de la capacité d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes s'est aussi reflété dans la réorganisation de la bureaucratie sociale fédérale en 2003. La division de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) en deux ministères responsables (Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Développement social Canada) a eu pour effet de réduire les capacités d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes qui avaient été mises en place au sein de DRHC dans les dix années précédentes. Les bureaucrates fédéraux (femocrats) qui avaient été chargés d'évaluer les initiatives d'élaboration de politiques par rapport à leurs effets sur les sexes ont été répartis dans les deux nouveaux ministères et réaffectés à des fonctions différentes. Ces fonctions étaient grandement à l'image des priorités définies en matière de programmes sociaux durant la période précédant la signature de l'Entente-cadre sur l'union sociale (1999) entre le gouvernement fédéral et les provinces : les enfants, les Canadiennes et Canadiens ayant un handicap et les peuples autochtones. Après la réorganisation, DSC a maintenu son réseau non officiel axé sur l'égalité des sexes tandis que RHDCC n'en a rien fait. En 2006, après l'élection du nouveau gouvernement conservateur et la fusion des deux ministères en un seul ministère, Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC), l'avenir de ces réseaux d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes dans le secteur fédéral des programmes sociaux demeure incertain. Nous savons toutefois que la réorganisation répétée de la bureaucratie sociale perturbe et désorganise la capacité d'analyse comparative entre les sexes dans ce secteur critique des politiques.

Ce processus de démantèlement se manifeste aussi clairement au niveau provincial, surtout dans les provinces les plus riches du Canada qui, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, ont adopté les régimes d'aide sociale et les programmes d'assistance-travail les plus contraignants pendant les années 1990. L'Alberta a été la première province à éliminer son mécanisme d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes lorsqu'en 1966, elle s'est prévaluée d'une disposition de réexamen dans la loi initiale pour éliminer l'Alberta Advisory Council on Women's Issues. Cette mesure arbitraire a fait face à une opposition considérable de la part des groupes provinciaux de femmes et des partis de l'opposition (Harder, 2003). La réponse du gouvernement face à ces objections a été à l'image du type d'arguments soulevés au Canada et ailleurs par les gouvernements déterminés à démanteler leur mécanisme d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes. On a entre autres prétendu que les organisations de femmes avaient atteint une maturité et une force qui leur permettaient de ne plus avoir recours au soutien public pour maintenir leur capacité de représentation auprès du gouvernement. Comme l'affirmait à l'époque le ministre du développement communautaire de l'Alberta, M. Gary Mar,

[Traduction] En ce qui concerne l'Advisory Council of Women's Issues, je tiens à souligner que même le gouvernement libéral fédéral en est venu à la même conclusion que le gouvernement de l'Alberta, notamment que les temps ont changé, que les groupes de femmes se sont multipliés et sont maintenant plus forts qu'ils étaient, et que ces groupes peuvent et veulent parler en leur propre nom au gouvernement sans intermédiaire subventionné par les deniers publics (débat de l'assemblée législative de l'Alberta, le 27 mars 1995).

L'autre argument typique invoqué contre les organisations d'élaboration de politiques pour les femmes était que les femmes représentaient un groupe trop diversifié pour être représenté par une seule organisation. Une fois de plus, le ministre Mar a exprimé comme suit sa position pendant les débats de l'assemblée législative de l'Alberta sur le sort réservé à l'Alberta Advisory Council :

[Traduction] La présidente de l'Alberta Advisory Council elle-même a dit que les femmes de la province de l'Alberta disposent de plusieurs instruments pour exprimer leurs points de vue et que leurs opinions sur divers sujets sont variées. Je suis d'accord avec elle. Par conséquent, notre gouvernement croit fermement que les femmes ne peuvent pas être représentées par une seule organisation. Il est plutôt évident à nos yeux que les femmes choisiront de se représenter elles-mêmes et de faire valoir leurs propres opinions (débat de l'assemblée législative de l'Alberta, le 25 mars 1995).

Contrairement à ce qui s'est passé en Alberta, l'élection du gouvernement Harris en 1995 en Ontario n'a pas donné lieu à l'élimination de la Direction générale de la condition féminine; on a plutôt assisté à une réduction draconienne et à la restructuration de cette unité sur l'égalité des sexes qui avait déjà été une unité importante et dynamique. La Direction générale de la condition féminine, établie en 1983 et intégrée au Bureau du premier ministre, a vu son personnel, son budget et son influence grandement réduits dès les premiers jours de

l'administration Harris. En 1996, on a modifié son mandat, qui consistait à promouvoir l'égalité des femmes dans deux grands secteurs d'élaboration de politiques : la violence faite aux femmes et les femmes et le développement économique, une attention particulière étant accordée aux efforts d'entrepreneuriat des femmes. Selon Malloy, il ne fait aucun doute que la Direction a été transformée en une entité d'administration publique dont le mandat est de « gérer » les questions liées aux femmes plutôt que de fournir un point d'entrée auprès du gouvernement pour les mouvements de femmes et pour leurs demandes (Malloy, 2003, p. 88, 106).

En Colombie-Britannique, une des premières mesures prises par le nouveau gouvernement libéral en 2001 a été d'éliminer le ministère pour l'égalité des femmes (Ministry of Women's Equality) de la province, et plus de 30 centres pour femmes qui avaient été financés par le gouvernement provincial pendant plus de dix ans se sont vu retirer leur financement. Comme l'explique Teghtsoonian (2005, p. 324), les femmes n'ont plus d'organisation qui les représente (2005, p. 324). Depuis, la capacité d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes de la province est confinée à la direction générale de l'égalité des femmes et des programmes sociaux (Women's Equality and Social Programs Branch), une sous-unité du ministère des services aux communautés, aux Autochtones et aux femmes (Ministry of Community, Aboriginal, and Women's Services). Pendant cette même période, le nouveau gouvernement provincial a aussi effectué des coupures qui ont eu un effet néfaste dans le secteur de la garde d'enfants; il a en effet réduit les fonds versés aux centres et les subventions versées aux parents à faible revenu, et il a éliminé les programmes de formation pour les travailleuses et travailleurs en garderie. Le gouvernement a ensuite confié la responsabilité de la garde d'enfants à la ministre responsable de la situation de la femme, pour faire en sorte que ce bureau ne s'occupe qu'à temps partiel des questions liées aux femmes. Selon Teghtsoonian (2004, p. 320), cette stratégie permet la dilution des questions liées à l'égalité des sexes puisqu'on confie diverses responsabilités en matière d'élaboration de politiques aux unités sur l'égalité des sexes tout en effectuant la répartition, pour ne pas dire l'élimination, de l'attention accordée à l'égalité par un portefeuille ou une unité.

Au niveau fédéral, tout comme en Alberta, en Ontario et en Colombie-Britannique, l'avenir des unités sur l'égalité des sexes semble appuyer les propos de Dobrowolsky (2004, p. 188), qui prétend qu'il ne fait aucun doute que l'État néolibéral a réduit l'espace politique pour les femmes, tant sur le plan de la métaphore qu'au sens littéral (2004, p. 188). Toutefois, les unités sur l'égalité des sexes des autres provinces, qui ne se sont pas tournées aussi brusquement vers des pratiques de gouvernance néolibérales, ont en commun un certain nombre d'expériences. Premièrement, ces provinces rapportent que leurs crédits budgétaires ont diminué ou sont demeurés pratiquement gelés au cours des dix dernières années. Le rapport de 2004 du conseil consultatif des femmes (Women's Advisory Council) de Terre-Neuve-et-Labrador fait ressortir les incidences d'une décennie et plus de compressions budgétaires. Ce rapport indique que les organisations de défense de l'égalité pour les femmes doivent se demander si le gouvernement provincial poursuivra son programme axé sur le budget ou écoutera les préoccupations des femmes et des organisations de défense de l'égalité pour les femmes (PACSW, 2004). Deuxièmement, dans de nombreuses provinces, les conseils consultatifs autrefois anonymes ont maintenant été intégrés à la bureaucratie

permanente ou ils communiquent avec le gouvernement par l'entremise d'intermédiaires dans la bureaucratie permanente. Enfin, de nombreuses unités provinciales signalent que les gouvernements provinciaux exigent de plus en plus des plans d'activités qui définissent efficacement la portée de leurs activités de recherche et de consultation.

Dans l'ensemble, nous pouvons conclure que l'instabilité croissante du mécanisme d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes au Canada au cours de la dernière décennie a produit des conséquences semblables à celles expérimentées par d'autres pays comme l'Australie. Sawyer (2006), qui a étudié le cas de l'Australie, observe qu'un milieu en changement constant et l'infusion de nouvelles techniques de gestion publique ont :

- réduit la valeur de l'expertise associée aux questions liées aux différences entre les sexes en faveur des compétences de gestion;
- fait en sorte qu'il est plus difficile d'évaluer les politiques à la source pour déterminer les impacts sur les sexes et de vérifier les résultats produits sur les deux sexes par les activités gouvernementales;
- contribué à la perte continue de la mémoire organisationnelle et ont fait en sorte qu'il est plus difficile de maintenir les capacités requises pour mener à bien le projet à long terme d'avancement de l'égalité des sexes;
- réduit la visibilité des unités sur l'égalité des sexes, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement;
- conduit à l'érosion des fonctions d'information de la collectivité et ont diminué l'engagement auprès des organismes communautaires.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les liens qui avaient été établis entre les unités gouvernementales sur l'égalité des sexes et les organisations de la société civile ont été détruits ou modifiés au cours des deux dernières décennies, surtout parce qu'ils n'ont pas systématiquement été recensés au fil des ans. Toutefois, les techniques de mise en correspondance des adresses URL récemment mises au point peuvent nous fournir une image partielle de la nature des liens qui ont été établis très récemment. Ces techniques définissent quelles organisations gouvernementales et non gouvernementales tissent des liens les unes avec les autres grâce à leurs adresses URL respectives et à leurs sites Web et comment elles s'y prennent. Une de ces techniques, le logiciel Issue Crawler, illustre comment les organisations s'intéressant à des questions stratégiques semblables établissent des liens les unes avec les autres sur le Web. Pour lancer ce programme, le chercheur identifie d'abord un site Web qui est associé à une question en particulier. Ce site Web peut être identifié de manière intuitive. Par exemple, on pourrait choisir le site du Congrès du travail du Canada comme étant un site fortement associé aux questions du travail du Canada ou encore on pourrait utiliser un moteur de recherche comme Google pour identifier un site associé à ces questions. Ensuite, Issue Crawler définit les liens URL. Une autre technique utilisée, le logiciel Touchgraph, définit les liens URL dans le cyberspace en commençant par un seul point organisationnel. Le chercheur choisit d'abord un site Web, par exemple l'adresse URL de Condition féminine Canada, et le programme définit le nombre et le type d'organisations qui y sont associées. Ces deux techniques fournissent un aperçu rapide des réseaux virtuels existants à un moment donné (en 2005 dans ce cas précis).

Aux fins du présent rapport, nous avons d'abord utilisé la technique Issue Crawler pour déterminer les liens URL existants sur la question de l'égalité des femmes. Les résultats de cette recherche sont illustrés dans le diagramme circulaire de l'annexe D. Ce diagramme contient beaucoup d'informations, mais nous tenons à souligner quelques points. Le diagramme contient un cercle intérieur dans lequel paraissent les organisations qui possèdent des liens multiples au sein du réseau, ainsi qu'un cercle extérieur dans lequel paraissent les organisations qui ne possèdent qu'un lien au sein du réseau. Pour utiliser une métaphore, les organisations du cercle intérieur communiquent beaucoup entre elles, tandis que celles du cercle extérieur se tiennent sur le seuil de la porte en attendant d'être invitées dans le réseau. En examinant cette illustration, on constate immédiatement que le cercle intérieur comprend un très grand nombre de ministères et organismes fédéraux. En d'autres termes, ces organisations, dont Condition féminine Canada, ont tendance à échanger ou à communiquer entre elles plutôt qu'à établir des liens avec des organisations non gouvernementales ou communautaires s'intéressant aux questions de l'égalité des femmes et aux questions connexes sur les différences entre les sexes. Seulement cinq des 27 organisations du cercle interne qui ont des liens multiples au sein du réseau sont des organisations non gouvernementales, et une de ces organisations, Rescol, est le produit d'un partenariat entre des gouvernements provinciaux et territoriaux, des écoles et des bibliothèques. Sur les quatre autres organisations, trois sont des instituts de recherche sans but lucratif qui concentrent leurs efforts sur les questions de justice sociale, DAWN, un réseau pour les femmes ayant un handicap; le Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) et le Conseil canadien de développement social, et une organisation, IJCan, est un centre de renseignements juridiques sans but lucratif. Certaines organisations gouvernementales font également partie du cercle extérieur et attendent d'être invitées dans le cercle intérieur (et d'établir des liens avec des sites gouvernementaux), mais la majorité des organisations du cercle extérieur sont des organisations non gouvernementales qui représentent les nombreuses dimensions de l'égalité des femmes. On y retrouve, entre autres, des organisations qui oeuvrent dans les secteurs du travail, de la santé des femmes, des différences entre les sexes dans le système judiciaire, de la pauvreté, du bénévolat et de la pauvreté des enfants.

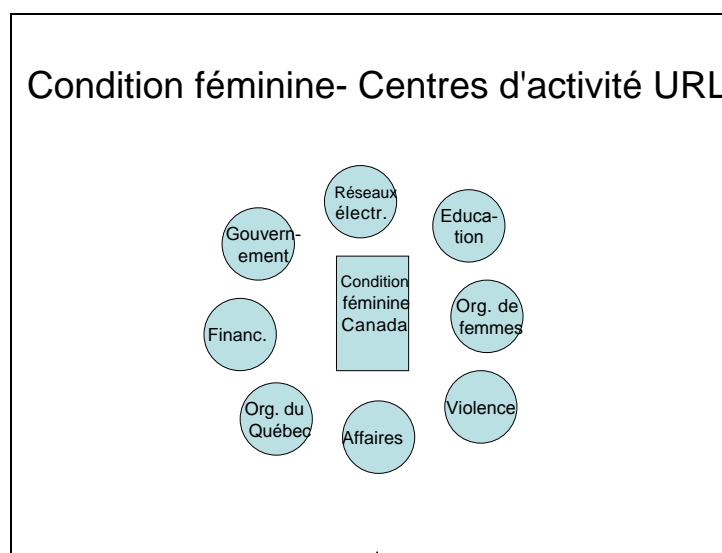
L'autre technique de mise en correspondance des adresses URL que nous avons utilisée aux fins du présent rapport, la technique Touchgraph, utilise un point de départ et tente ensuite de recréer les centres d'activité et les réseaux qui y sont connectés. L'annexe E présente les résultats obtenus lorsqu'on utilise Condition féminine Canada comme point de départ. Ces résultats démontrent qu'il existe au moins huit centres d'activité pour le site Web de Condition féminine Canada. Comme le démontre la mise en correspondance, Condition féminine Canada est reliée :

- à la Cour suprême du Canada qui, à son tour, est un centre d'activité pour un réseau juridique principalement intergouvernemental;
- au Women's Funding Network des États-Unis et à un réseau oeuvrant dans les secteurs du financement et de la philanthropie;
- au Conseil du statut de la femme et à un réseau d'organisations francophones du Québec oeuvrant principalement dans le secteur de l'égalité des femmes;

- aux Clubs de femmes de carrières libérales et commerciales et à une gamme de clubs de femmes d'affaires et d'entreprises privées;
- au Fonds d'action et d'éducation juridique, qui sert de centre d'activité pour les groupes oeuvrant dans les secteurs de la violence faite aux femmes;
- à PAR-L, un réseau électronique bilingue s'intéressant aux politiques publiques touchant les femmes et à un groupe de sites d'information et de recherche axé sur les femmes;
- à Espace des femmes, un centre de ressource et d'apprentissage électronique et à divers réseaux électroniques qui lui sont reliés;
- au Comité canadien d'action sur le statut de la femme, qui sert de centre d'activité pour un certain nombre d'autres organisations de femmes, dont l'Association nationale Femmes et Droit, l'Association des femmes autochtones du Canada, le Conseil national des femmes du Canada et l'Institut canadien de recherches sur les femmes.

Les réseaux d'organisations reliés par l'intermédiaire de centres d'activité distincts à Condition féminine Canada sont indiqués à la figure 1.

Figure 1 : Centres d'activité URL sur la condition féminine



Ces techniques de mise en correspondance ne nous indiquent pas si les unités fédérales sur l'égalité des sexes, notamment Condition féminine Canada, sont plus ou moins reliées aux organisations communautaires qu'elles l'étaient au cours des dernières décennies, alors que le Programme de promotion de la femme versait des fonds aux organisations communautaires et nationales de femmes. De plusieurs façons, ces mises en correspondance font ressortir l'importance des technologies de communication et d'information, dont le plein potentiel demeure à réaliser. Cela dit, ces mises en correspondance suggèrent également que les unités fédérales sur l'égalité des sexes ne sont pas situées au centre du cyberespace des questions liées aux différences entre les sexes. Les unités gouvernementales ont tendance à établir des liens avec d'autres unités gouvernementales tandis que les organisations non gouvernementales n'établissent que peu de liens dans cet univers de « référencement »

et de reconnaissance mutuels « à l'interne ». Même si de nombreuses organisations non gouvernementales maintiennent des liens avec le gouvernement fédéral, cela se fait souvent par l'intermédiaire de centres d'activité de la société civile. Comme d'autres l'ont déjà expliqué, les unités gouvernementales sur l'égalité des sexes établissent rarement des liens réciproques avec les organisations non gouvernementales. De plus, les sites Web gouvernementaux n'ont pas développé d'éléments interactifs permettant aux femmes et aux organisations de femmes de communiquer avec les unités gouvernementales sur l'égalité des sexes en ce qui concerne les questions liées à l'égalité des sexes et à l'élaboration de politiques publiques (Sawer, 2006). Comme l'indiquent nos recommandations, la reconnaissance mutuelle par l'établissement de liens URL entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales et la capacité de maintenir une communication interactive amélioreraient la capacité des unités sur l'égalité des sexes au sein du gouvernement. L'établissement d'une infrastructure virtuelle multifonctionnelle renforcerait la fonction d'information des unités, favoriserait l'appui du public et la légitimité des revendications des femmes dans le processus d'élaboration des politiques et solidifierait la communauté virtuelle de femmes pour qu'elle soit dynamique et étendue.

Disparition

Le dernier élément de notre examen de la capacité des unités sur l'égalité des sexes porte sur la disparition des femmes en tant que catégorie d'analyse dans l'élaboration des politiques sociales et également sur l'érosion de l'égalité des femmes en tant qu'objectif central des politiques publiques canadiennes. L'effacement progressif du genre dans les discours gouvernementaux, les politiques publiques, les priorités budgétaires et le mécanisme institutionnel au cours des dix dernières années va à l'encontre des engagements pris par le gouvernement fédéral lorsqu'il a signé le Programme d'action de Beijing (1995) et lorsqu'il a élaboré *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* (CNB, 1995). L'invisibilité actuelle du genre est le résultat d'un amalgame de facteurs dont nous avons déjà discuté dans le présent rapport, entre autres de la montée du conservatisme social et de la délégitimation connexe des groupes féministes et de tous les groupes de défense de l'égalité en tant que groupes « d'intérêts spéciaux », du concept « partout et nulle part » de l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes, du démantèlement du mécanisme d'élaboration de politiques axées sur l'égalité des sexes et de l'érosion du mouvement de femmes dans son ensemble qui entretenait des liens étroits avec l'État.

Examinons ensemble deux processus distincts qui ont renforcé ces tendances dans le secteur des programmes sociaux : la priorité accordée aux enfants (et aux familles) dans la réforme des programmes sociaux et l'insertion planifiée de l'individu sans genre dans le mode de pensée contemporain de la réforme des programmes sociaux. Ces deux événements ont été possibles grâce à une « politique de renommage », comme l'explique Lister (2004). Aussi, comme nous le rappellent Dobrowolsky et Jenson (2004, p. 172), l'étude de cette politique de renommage n'est ni un exercice scientifique ni qu'une suite de mots. La modification des mots utilisés pour représenter les personnes concernées est importante pour comprendre comment la politique sociale est structurée, pour déterminer quels sont les acteurs sociaux qui sont considérés comme étant des personnes concernées légitimes, quels genres d'interventions en matière de politiques sont considérées comme étant appropriés et qui

sont les personnes ou organisations qui peuvent faire de telles interventions. Toutefois, comme nous en avons déjà discuté, même si les problèmes sociaux contemporains peuvent être structurés et analysés *comme si* le genre n'avait plus de pertinence, les différences entre les sexes qui sont à la base de ces mêmes problèmes sociaux ne disparaissent pas. Au contraire, elles ont tendance à augmenter (Bakker et Gill, 2003; Brodie, 2003).

Comme on l'explique au chapitre 2 du présent rapport, on constate facilement la disparition du genre dans les politiques sociales dans les discours et initiatives des politiques fédérales des dix dernières années, lesquelles politiques font des enfants le point central des programmes sociaux. Comme l'indique McKeen (2003, p. 94-101), l'ascendance de l'enfant en tant qu'icône des politiques sociales a débuté vers la fin des années 1980 lorsque le gouvernement fédéral a voulu suivre la tendance internationale grandissante et a promis l'élimination de la pauvreté des enfants avant la fin du siècle. Après la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU en 1991, le gouvernement Mulroney a lancé le programme national en faveur de l'enfance en concentrant ses énergies sur les enfants à risque en particulier. La question des enfants et de la pauvreté des enfants, qui était pratiquement la seule question à laquelle s'intéressait le gouvernement fédéral, prit encore plus d'ampleur pendant les années Chrétien, surtout après la création de la Prestation fiscale canadienne pour enfants et, par la suite, après la création de la Prestation nationale pour enfants et de la Prestation pour enfants handicapés.

Une analyse textuelle des discours du Trône des deux dernières décennies démontre concrètement la disparition progressive des femmes en tant que sujets des interventions en matière de politiques sociales et de l'objectif d'égalité des sexes dans les discours officiels. Dans les discours des années 1980, les politiques et programmes sociaux étaient traités dans le contexte de l'égalité des femmes, et on traitait de manière explicite de la discrimination sexuelle et de la violence faite aux femmes. On reconnaissait également les obstacles structurels à l'emploi auxquels faisaient face les groupes de défense de l'égalité, comme ceux qui se portaient à la défense des Autochtones, des jeunes, des femmes et des personnes ayant un handicap. Les femmes occupaient également une place particulière dans les modèles de politiques des discours du Trône des années 1980 (1983, 1984, 1986 et 1989). Toutefois, en 1991, les discours du Trône ont commencé à mettre l'accent sur les enfants en tant que « qu'éléments les plus exposés de notre société » et la famille était identifiée comme étant « le noyau fondamental de la société canadienne ». En 1994, l'accent était mis sur le système de sécurité sociale et sa réforme, qui étaient reliés à la violence faite aux femmes et aux enfants. Pendant cette période, le problème de la violence faite aux femmes a progressivement été renommé et les politiques ont été reformulées pour parler dorénavant de « violence familiale ». Les fonds autrefois octroyés aux groupes de femmes luttant contre la violence ont été considérablement réduits. De plus, les modestes sommes réinvesties par le gouvernement fédéral dans le cadre de son Initiative de lutte contre la violence familiale vers la fin des années 1990 s'appliquaient également aux contrevenants, ainsi qu'aux Premières nations (Weldon, 2004). Il est important de souligner que la violence faite aux femmes n'est pas disparue pendant cette période. En fait, le nombre de femmes ayant porté plainte à la suite d'actes violents et ayant eu recours aux services des refuges a augmenté. Toutefois, la politique fédérale, dans les discours et en pratique, laissait entendre que ce grave problème social était confiné aux auteurs d'actes violents ou à des collectivités en

particulier. Cette politique de renommage masquait donc un besoin social existant et détournait des ressources qui devaient être consacrées aux personnes dont les vies avaient été marquées par la violence. Entre 1998 et 2002, comme le signale Weldon (2004), le nombre de refuges pour femmes n'a augmenté que de 2 % alors que le nombre de personnes admises dans les refuges existants a augmenté de 20 %.

Le discours du Trône postdéficit de 1997 marquait un virage important vers les enfants et les familles dans le mode de pensée de la politique sociale. Dans le discours du Trône de 1997, la « refonte de la politique sociale » définissait le Canada comme étant un pays qui avait décidé d'investir dans ses enfants et dont les objectifs étaient de faire en sorte que tous les enfants canadiens profitent des meilleures occasions possibles pour développer leur plein potentiel. Ce discours affirmait également que « certes, ce sont les familles qui sont responsables, au premier chef, d'élever leurs enfants et de favoriser leur développement. Mais elles ne sont pas seules à avoir cette responsabilité ». Cette approche en matière de refonte de la politique sociale a ensuite été consolidée dans le discours du Trône de 1999 par le lancement du Plan d'action national pour les enfants et l'objectif du gouvernement de conclure un accord en vue d'un « accord entre les gouvernements qui portera sur un plan d'action national pour aider encore plus les parents et les familles ». En 2004, les enfants étaient devenus « l'investissement » social le plus important pour le gouvernement fédéral, et la Prestation nationale pour enfants a été définie comme étant le programme social le plus important du Canada (avec l'assurance-maladie). Ces thèmes sont demeurés en place au début du nouveau millénaire. Et, dans le discours du Trône de 2002, le gouvernement a promis « un programme d'investissements à long terme pour que les familles pauvres puissent se libérer de la dépendance envers l'aide sociale » et « d'accroître l'accès aux initiatives favorisant l'apprentissage des jeunes enfants et l'accès à des services de garde de qualité, particulièrement pour les familles pauvres et monoparentales ». Dans la dernière décennie, d'un discours du Trône à l'autre, nous avons assisté à l'effacement virtuel des femmes et des revendications en matière d'égalité des sexes du discours politique officiel.

L'élimination de la pauvreté des enfants au Canada était un objectif nécessaire qui aurait dû être fixé il y a longtemps, mais l'utilisation du concept abstrait de « l'enfant pauvre » en tant que point central de la refonte de la politique sociale ne produisait pas une image exacte du problème. Comme l'ont mentionné à maintes reprises les groupes de lutte contre la pauvreté, la féminisation de la pauvreté est à la base de la pauvreté des enfants, mais les structures sexistes d'inégalité dans la société et le marché du travail du Canada ne correspondent pas au modèle de politique axé sur les enfants (Dobrowolsky et Jenson, 2004, p. 174). Cette politique de renommage crée plutôt une opposition entre les enfants et les autres groupes désavantagés, une dichotomie entre les pauvres méritants et non méritants et entre les enfants et les parents. De plus, ces discours politiques dépeignent les enfants pauvres comme s'ils faisaient partie d'une catégorie homogène, en ne tenant pas compte du fait que les enfants sont différents, entre autres, en raison de leur sexe, de leur race, de leur origine ethnique, de leur sexualité et de leurs origines nationales. Comme le fait remarquer Lister (2004, p. 54), l'ascendance d'une catégorie homogène et « décontextualisée » d'enfants ne tient pas compte des divisions sociales structurelles qui sont sans cesse en corrélation avec les définitions officielles et les expériences vécues de la pauvreté, surtout celles associées au genre. Le plan d'action axé sur les enfants de la politique sociale a eu pour effet d'exclure les femmes et les questions liées

aux différences entre les sexes des récits officiels de la pauvreté au Canada et, par le fait même, les organisations de femmes ont perdu leur crédibilité en tant qu'éléments importants et légitimes de la politique sociale (McKeen, 2003, p. 102).

Au-delà des incidences politiques sur le processus d'élaboration de politiques, le plan d'action pour les enfants ne reconnaît pas le fait indéniable que, dans la grande majorité des cas, les enfants pauvres vivent avec des femmes pauvres qui vivent la pauvreté de différentes façons. Il est clair que le genre est un facteur important de la pauvreté des enfants. Même si les femmes sont exclues de l'analyse, la plupart des mères, qu'elles aient ou non un conjoint, continuent d'être pénalisées lorsqu'elles ont des enfants, comme l'explique Brush (2002, p. 175). Les femmes continuent d'accomplir une trop grande partie des travaux ménagers et des tâches reliées à la garde des enfants, des faits qui sont en corrélation avec la discrimination qu'elles vivent sur le marché du travail, l'inéquité salariale et les inégalités en ce qui concerne les avantages et la qualité des emplois (Stratigaki, 2004, p. 31). Comme elles n'ont pas accès à des services de garde adéquats, de nombreuses mères doivent adapter leur participation au marché du travail à leurs responsabilités de garde d'enfants. Elles acceptent donc souvent des emplois à temps partiel dans des secteurs précaires et « féminisés » du marché du travail qui ne leur offrent que peu de marge si leur situation personnelle vient à changer, par exemple dans le cas d'une rupture. De nombreuses femmes qui sont soutien d'une famille monoparentale et qui ne peuvent pas compter sur le salaire d'un conjoint n'ont pas d'autre choix que d'avoir recours au revenu minime fourni par les programmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale, du moins jusqu'à ce que leurs enfants commencent l'école. En résumé, la structure inégale du genre et, de plus en plus, de la race, se fraye un chemin dans la fréquence et l'expérience de la pauvreté des enfants. Toutefois, l'effacement des facteurs systémiques de l'analyse de la politique sociale ne diminue pas les effets persistants que ces facteurs produisent. En l'absence de politiques et de programmes axés sur la base structurelle de la pauvreté des femmes, le plan d'action pour les enfants a peu de chances de réaliser son objectif premier qui est de réduire la pauvreté des enfants (Paterson *et al.*, 2004, p. 140).

La disparition du genre est aussi reliée à la prééminence grandissante de l'individu dans la refonte contemporaine de la politique sociale. Comme nous en avons déjà discuté, de nombreux régimes provinciaux d'aide sociale définissent implicitement les bénéficiaires d'aide sociale comme étant des individus sans genre qui doivent réintégrer le marché du travail et devenir autosuffisants, peu importe leur situation personnelle ou leurs responsabilités familiales. L'exemption aux exigences reliées au travail pour les mères a été systématiquement réduite dans la plupart des provinces. Les exemptions fiscales calculées d'après le revenu mettent également beaucoup l'accent sur l'individu. Afin d'illustrer concrètement les incidences de l'individualisation dans le secteur de la politique sociale, nous avons utilisé les documents récemment produits dans le cadre du Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement fédéral, en particulier ceux portant sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

En 1996, le greffier du Conseil privé a établi le PRP comme source de conseils en matière de politiques, une source indépendante des ministères responsables permettant l'identification, le renforcement et l'intégration de la capacité d'élaboration de politiques

du gouvernement fédéral à propos de questions hautement pertinentes et de nouvelles questions transversales. Dès sa création, le PRP a mis l'accent sur la question de la gouvernance sociale en étudiant des innovations conceptuelles contemporaines telles que la cohésion sociale, l'exclusion sociale et le capital social. En 2003, le PRP lança une initiative nommée *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*. Le point de départ de ce projet constituait la tâche formative de restructuration de « notre façon de percevoir la pauvreté » et « les degrés d'inégalité que nous sommes prêts à tolérer » (Voyer, 2004, 1). Comme nous l'indiquons ci-dessous, le PRP nous invite à réfléchir sur la pauvreté en tant que concept neutre sexuellement et qui n'est que légèrement affecté par les structures largement répandues, profondément ancrées et inégales de la société canadienne.

L'individualisation, comme nous l'avons déjà indiqué, est un thème prédominant de la refonte contemporaine de la politique sociale. Au cours des dix dernières années, les régimes de politique sociale de presque toutes les démocraties occidentales, qui reposaient sur un modèle de gouvernance sociale axé sur les droits et sur la redistribution, sont devenus des régimes de politiques de bien-être social « actif », qui accordent la priorité au développement du capital humain, à l'autosuffisance individuelle et à la participation au marché du travail. Ces réformes sont représentées comme si elles offraient aux pauvres un « coup de main » plutôt que « l'aumône ». Ce virage dans le mode de pensée a pour effet de minimiser, pour ne pas dire rejeter de manière explicite, deux concepts essentiels à la base de l'élaboration de l'État providence d'après-guerre : les structures sociales avantagent de manière systématique certains groupes et en désavantagent d'autres, et la politique publique corrige de manière appropriée les barrières et inégalités systémiques. L'individualisation masque la pertinence des inégalités profondément ancrées lorsqu'on détermine ceux qui sont vulnérables à la pauvreté et ceux qui sont aptes à atteindre l'autosuffisance (Brodie, 2006).

Selon Beck et Beck-Gernsheim (2002, p. 22-26), l'individualisation fait partie d'une compulsion contemporaine plus vaste selon laquelle « on a la vie qu'on a choisie ». Comme ils l'expliquent, l'individualisation est différente de l'individualisme, qui correspond habituellement à un comportement d'actualisation de soi ou de satisfaction de ses propres intérêts. L'individualisation, au contraire, comporte des exigences très élevées et demandent aux personnes de définir les causes et les réponses personnelles à des problèmes qui sont en réalité des problèmes sociaux collectifs. Toujours selon eux, nous sommes maintenant tous appelés à définir nos propres « solutions biographiques » à des contradictions systémiques (Beck et Beck-Gernsheim, 2002, p. xxii). Pendant ce temps, le chômage structurel et cyclique, ainsi qu'une vaste gamme de barrières sociétales, sont restructurés dans le mode de pensée politique et deviennent des lacunes personnelles et des problèmes de comportement (Kitchen, 2005, p. 9). Cette nouvelle formule de gouvernance exige des personnes qu'elles considèrent n'avoir aucun lien avec les identités et revendications d'un groupe et qu'elles prennent leur propre vie en mains sous peine de sanction économique. Ce sont donc les personnes individuelles qui deviennent responsables des crises sociales qui prennent naissance dans des macro-processus tels que le chômage structurel ou les marchés du travail sexistes ou racistes. Vivre sa vie comprend donc la responsabilité personnelle de « ses propres échecs », surtout lorsqu'il s'agit de la dépendance à l'aide sociale. Cette politique de renommage a pour conséquence que les groupes désavantagés sur le plan structurel, notamment les femmes et les minorités raciales,

sont « collectivement individualisés » dans les représentations culturelles populaires, mais également dans la politique publique (Beck et Beck-Gernsheim, 2002, p. 23-27). Autrement dit, on encourage les membres des groupes désavantagés à renier ou à négliger les forces sociales qui les ont placés dans une position différente ou inégale des autres Canadiennes et Canadiens.

L'individualisation redéfinit la pauvreté comme si elle était le fruit de déficiences personnelles, entre autres, sur le plan du développement des compétences, de l'orientation morale, du capital social et de l'autodiscipline. La refonte contemporaine de la politique sociale aspire donc à corriger les déficiences apparentes des personnes pauvres par la discipline, la contrainte, l'amélioration des compétences et diverses techniques d'autoassistance. Le thème de recherche du PRP de 2003, soit la pauvreté et l'exclusion sociale, se présente donc comme étant une tentative concertée et élaborée de définir la pauvreté au Canada par le biais de l'individualisation. En utilisant des données de cohortes rassemblées auprès des Canadiennes et des Canadiens au cours des dix dernières années en tant que données empiriques, le PRP envisage la pauvreté comme étant un événement qui survient pendant la vie d'une personne, le résultat d'occasions manquées, de mauvaises décisions et d'événements malheureux, plutôt que comme le résultat des inégalités structurelles ou des effets du cycle de vie. D'après cette analyse, pour la grande majorité des personnes, la pauvreté est une expérience fluide et temporaire : le début et la fin d'une période de faible revenu sont associées aux événements et aux transitions qui se produisent durant la vie d'une personne, par exemple des changements à la situation familiale ou à l'emploi (Kunz et Frank, 2004, p. 4-5). Le PRP fait ensuite valoir que les personnes ont habituellement (ou devraient avoir) les ressources nécessaires pour se sortir de ces expériences temporaires de pauvreté. Selon les chercheurs du PRP, « tout être humain dispose d'un ensemble de ressources, incluant des qualités individuelles, ses relations avec autrui, des ressources financières, et un soutien du gouvernement. ... Si l'effet de tampon n'est pas assez fort pour permettre à la personne de surmonter les crises de la vie, elle risque de se retrouver en position de marginalité » (Kunz et Frank, 2004, p. 5).

Le PRP, qui dissocie l'expérience de la pauvreté et les réponses du gouvernement à la pauvreté aux facteurs structurels, convient toutefois qu'il existe des sous-groupes identifiables dans la population en général, environ 8 % des Canadiennes et Canadiens en âge de travailler en 1996, pour qui la pauvreté n'est ni temporaire ni fluide. Les « personnes continuellement pauvres » du Canada sont principalement réparties dans cinq groupes : les chefs de famille monoparentale, les personnes âgées seules, les personnes ayant un handicap limitant le travail, les personnes autochtones vivant hors des réserves et les immigrants nouvellement arrivés au pays (dans les années 1990). Ces groupes à risque sont de cinq à neuf fois plus susceptibles de connaître la pauvreté à long terme que les autres Canadiennes et Canadiens (Hatfield, 2004, p. 19, 22). Selon le PRP, bien que ces groupes soient conceptuellement distincts, ils « partagent un certain nombre de choses, et chacun se distingue par un événement précis, que ce soit un changement de la situation familiale ou l'absence même de telle situation, un problème de santé, ou un déménagement ». S'ils « s'écartent de ces traits distinctifs, plus ils réduisent leurs risques de vivre en situation de pauvreté prolongée » (Kunz et Frank, 2004, p. 5).

Le PRP recommande donc aux « groupes à risque d'éviter d'avoir un faible revenu » (Hatfield, 2004, p. 22). Le facteur le plus important identifié est l'attachement à un travail rémunéré. Ce facteur est suivi des stratégies individualisées suivantes :

- Sortir du groupe à risque.
- Pouvoir compter sur le soutien d'un conjoint.
- N'appartenir qu'à un seul groupe à risque élevé.
- Détenir un diplôme de fin d'études secondaires.
- Vivre dans une région où le taux d'emploi est élevé (Hatfield, 2004, p. 22-23).

La percée conceptuelle du PRP constitue un exemple quintessenciel de l'individualisation néolibérale. Même si le PRP identifie les personnes pauvres du Canada par des marqueurs fondés sur des groupes, les stratégies de réduction de la pauvreté qu'il propose sont structurées en termes de choix individuels et de solutions privées. En effet, on recommande aux personnes continuellement pauvres du Canada de trouver un emploi, de se marier et de déménager en Alberta. Ainsi, les conseils de cette politique décharge toute la responsabilité des inégalités structurelles et de la gestion des risques sur les épaules des personnes individuelles (Brush, 2002, p. 168) et affirme que le marché du travail est le principal mécanisme par lequel les personnes peuvent assurer leur sécurité et leur bien-être personnels (Clarke 2004 : 90-91). Évidemment, ces affirmations ne reconnaissent pas les nombreuses contributions apportées au bien-être personnel par des activités extérieures au marché du travail comme les soins non rémunérés, la bienveillance, la citoyenneté sociale, la solidarité et l'égalité politique.

Le tableau 9 indique les taux de pauvreté des groupes qui, selon le PRP, avaient un faible revenu continu entre 1996 et 2001, ainsi que les données du recensement de 2001 sur les taux de pauvreté pour les femmes de ces groupes. Ces données proviennent de différentes sources et ne doivent pas servir à établir de comparaison systématique. Toutefois, elles révèlent des lacunes évidentes dans la politique de renommage et d'individualisation. La première observation qui nous saute aux yeux à partir de ces données est que ces marqueurs d'identité sont principalement structurels et qu'il n'est pas réaliste de penser que les personnes pauvres peuvent s'en libérer. En effet, seulement les personnes faisant partie de deux groupes sur les cinq, soit les parents de familles monoparentales et les personnes seules, pourraient se libérer de leur marqueur, probablement en se mariant. En général, les personnes qui ont un handicap limitant le travail ne peuvent pas simplement choisir de faire disparaître leurs contraintes physiques, sociales ou institutionnelles associées à leur handicap. Pas plus que les Autochtones qui vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves peuvent simplement se départir de leur patrimoine historique et du racisme institutionnel.

De plus, l'expression « nouvel immigrant » masque le fait que la grande majorité des personnes qui ont récemment immigré au Canada sont des personnes de couleur et que leur race, plutôt que la période depuis laquelle elles sont au pays, peut constituer un marqueur

qui joue un rôle important dans le taux croissant de la pauvreté au sein de ce groupe. Cette hypothèse s'appuie sur une étude récente réalisée par le Congrès du travail du Canada, qui révèle que la discrimination raciale est un facteur important qui contribue aux piètres résultats obtenus sur le marché du travail par les travailleuses et travailleurs canadiens de racialisés. Cette étude démontre que les hommes de couleur nés au Canada et que les immigrantes de couleur affichent les taux de chômage les plus élevés au Canada. Le fait que les hommes de couleur nés au Canada obtiennent de piètres résultats sur le marché du travail ne peut pas s'expliquer par le manque de compétence et d'expérience au Canada (Cheung, 2005).

Tableau 9 : Taux de pauvreté au sein des groupes marginalisés

	% du groupe ayant un faible revenu persistant entre 1996 et 2001	% des femmes vivant dans la pauvreté en 2001 (revenu avant impôt)
Parents de familles monoparentales	22	38*
Personnes ayant un handicap	26	26
Nouveaux immigrants	26	35
Autochtones hors réserve	16	36
Personnes seules	26	41**

Remarques :

* Après impôt

** SFR

Sources : pour 1996-2001, Hatfield (2004, p. 3); pour les femmes en 2001, Townson (2005, p. 2-3), CNB (2001).

Deuxièmement, mais fait tout aussi important aux fins qui nous concernent, l'individualisation est censée aller au-delà des « vieux » débats politiques sur les inégalités systémiques, mais les marques du genre ne peuvent pas être effacées, que ce soit de manière empirique ou conceptuelle, des textes de la refonte de la politique sociale. Les statistiques ventilées selon le genre démontrent que la plupart des cinq catégories de personnes continuellement pauvres du PRP sont biaisées à l'interne par le genre. Enfin, ces données démontrent également que les discours sur l'individualisation masquent la fréquence différente de la pauvreté parmi les femmes. Les données ventilées selon le genre masquent aussi le taux de pauvreté élevé et inacceptable chez ces femmes marginalisées.

Ces données sur les disparités transversales du genre ne sont ni nouvelles ni surprenantes. Elles reflètent, entre autres, bon nombre des facteurs dont nous avons discuté dans le présent rapport : une division profondément ancrée du travail selon le genre qui fait porter aux femmes le poids des fonctions reproductives sociales non rémunérées, la rémunération peu élevée offerte par les emplois féminisés, le travail précaire à temps partiel qui n'offre que peu d'avantages ni autre forme de sécurité du revenu pour l'avenir et le nombre peu élevé de soutiens gouvernementaux pour la garde des enfants ou des personnes âgées ou pour des programmes de formation et la mise à jour des compétences. En renommant les femmes et les membres d'autres groupes désavantagés sur le plan social par le terme « individus ou particuliers », on n'efface pas la place que ces personnes occupent dans l'économie ou dans les ménages. Nous vivons, en effet, nos propres vies et nous sommes les auteures et auteurs

de nos biographies, mais nous devons également évoluer dans des contextes sociaux inéquitables et bien ancrés (Brodie, 2006, à venir).

Cela dit, nous affichons un très grand scepticisme face aux conseils fournis aux personnes continuellement pauvres par le PRP, qui leur recommandent de trouver un emploi et de dépendre d'un conjoint. Même si le marché est représenté comme étant la plus grande source de bien-être personnel, il ne s'agit pas d'un mécanisme neutre. Au fil du temps, les marchés ont démontré qu'ils constituaient des lieux reconnus de discrimination, d'exploitation, de harcèlement, de stress et d'exclusion. Le travail rémunéré ne représente donc pas de manière axiomatique le passeport vers l'inclusion sociale, surtout dans un marché du travail de plus en plus polarisé. Les mauvais emplois peuvent fournir ce que Sen décrit comme étant une inclusion défavorable ou une inclusion paralysante¹². L'individualisation invite les femmes à adopter la « biographie mâle » stéréotypée (Esping-Anderson, 1999, p. 70) du travailleur-soutien de famille, mais peu de femmes peuvent compter sur des ressources pour les tâches ménagères et la garde non rémunérées dont ce rôle a toujours dépendu. Le PRP prétend que les personnes continuellement pauvres peuvent également échapper au faible revenu en dépendant d'un conjoint et en assumant ces tâches non rémunérées. Toutefois, aucun modèle ne correspond aux réalités vécues par la plupart des femmes qui travaillent et qui, chaque jour, doivent équilibrer les exigences contradictoires du travail rémunéré et des responsabilités non rémunérées de garde ni aux axes multiples et entrecroisés de la vulnérabilité sociale.

La formulation individualisée va à l'encontre des analyses féministes sur l'inclusion et l'exclusion qui font ressortir l'absence, la marginalisation et l'exclusion des femmes dans différentes situations, sauf la position des femmes relativement aux relations de pouvoir dans les domaines public, privé et symbolique (Daly et Saraceno, 2002, p. 84). De plus, les féministes soulignent l'interdépendance des relations de pouvoir dans ces domaines. Même si la réforme contemporaine de la politique sociale encourage la réhabilitation de ceux qui vivent en marge de la société, la source de cette marginalisation se trouve souvent au centre, surtout dans l'ordre des genres existant qui influe sur l'interface entre la production et la reproduction sociale (Daly et Saraceno, 2002, p. 100).

5. BUDGETS ET POLITIQUE SOCIALE : VERS UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE, REPRÉSENTATION ET RESPONSABILISATION POUR LES FEMMES?

La disparition du genre dans le mode de pensée de la politique sociale sert de complément à l'ascendance des budgets dans la formulation et la priorisation des politiques publiques au cours de la dernière décennie. Comme on l'explique dans les chapitres 2 et 3 du présent rapport, le processus de planification budgétaire en entier constitue un élément de plus en plus important de la capacité d'élaboration de politiques sociales. Les dix dernières années ont vu la budgétisation des politiques sociales et la priorisation de la santé financière au détriment du bien-être des Canadiennes et des Canadiens dans le besoin. Au cours de cette même période, les décisions en matière de politiques ont été guidées par une période de réductions draconiennes entre 1994-1995 et 1996-1997, suivie d'une période d'excédent (1998-2004) pendant laquelle les réductions qui avaient été effectuées n'ont pas été redressées. En effet, pendant cette période d'excédent, le gouvernement fédéral a mis l'accent sur deux instruments stratégiques pour influencer sur la politique sociale : les crédits et les remboursements d'impôt ainsi que les accords entre le fédéral et les provinces-territoires qui portaient sur des hausses inconditionnelles du TCSPS à des fins désignées.

Entre 1998 et 2004, 152 milliards de dollars ont été consacrés aux réductions d'impôt (lesquelles ont principalement profité aux hauts salariés et aux grandes entreprises), 61 milliards de dollars ont été consacrés au remboursement de la dette, et 34 milliards de dollars ont été versés aux provinces sous forme d'argent neuf pour la santé et la garde d'enfants. De plus, les changements apportés à l'AE, qui ont eu pour effet de réduire le nombre de femmes admissibles aux prestations ainsi que le montant des prestations versées, n'ont pas été rétablis. Comme le souligne Yalnizyan (2005a, p. 7) :

[Traduction] Nous pouvons constater avec étonnement qu'une faible quantité des nouvelles sommes dépensées au cours de cette période de sept ans a été consacrée à améliorer la sécurité des personnes les plus vulnérables du Canada — par la construction de logements abordables, la prestation de services de garde d'enfants de qualité, la réduction du coût des études postsecondaires et de la formation, l'expansion des services d'établissement offerts aux immigrants ou l'amélioration des avantages offerts aux travailleuses et travailleurs à temps partiel ou occasionnels, y compris des prestations adéquates pour les personnes sans emploi. Au total, les nouvelles initiatives fédérales en matière de dépenses dans ces domaines ne totalisent pas plus de 5 milliards de dollars sur la période de sept ans.

L'initiative la plus importante, la Prestation fiscale canadienne pour enfants, visait la réduction de la pauvreté et ne correspondait qu'à 10 % du coût total du programme fédéral de réforme fiscale. Des crédits d'impôt supplémentaires, pour les fournisseuses et fournisseurs de soins et pour la garde d'enfant, n'ont aucunement allégé le fardeau des femmes qui n'ont aucun revenu imposable.

En résumé, trois types de problèmes relient la politique sociale au processus budgétaire.

1. Le gouvernement fédéral continue d'agir de façon unilatérale en matière de politique sociale en invoquant la nature secrète du processus budgétaire et en utilisant la hiérarchie déjà établie pour la représentation des intérêts pendant le processus de préconsultation.
2. La politique sociale ne fait pas l'objet de consultations publiques et aucun indicateur, aucune vérification sociale ni aucune pratique exemplaire n'a été établi de manière systématique pour concrétiser les principes de l'Entente-cadre sur l'union sociale.
3. Les questions sociales demeurent des priorités secondaires par rapport aux priorités des marchés financiers et des politiques économiques saines qui cachent le fait que toutes les politiques macroéconomiques sont implicitement des politiques sociales qui produisent des conséquences distributives sur les régions, les sexes, les races et les classes sociales.

À la lumière de ces faits, nous tenterons de répondre aux questions suivantes.

- Comment les priorités budgétaires sont-elles établies?
- Quels sont les mécanismes et les capacités utilisés pour harmoniser les engagements en matière de politiques et les ressources allouées (cohérence des politiques)?
- Quelles capacités de surveillance des différences entre les sexes sont utilisées pour « suivre l'argent dépensé »?
- Quelles sont les mesures de reddition de compte intégrées au processus budgétaires et qui y participe?

Élaboration des politiques budgétaires

On peut étudier la manière dont les politiques budgétaires sont établies sous plusieurs aspects. La première série de questions à étudier porte sur le processus en tant que tel, les consultations préalables au budget et leur efficacité en matière de représentation globale des intérêts sociétaux. La deuxième série de questions à étudier porte sur la manière globale dont les politiques budgétaires et les macropolitiques sont établies et sur le rôle de la politique sociale et du travail non rémunéré des femmes dans le cadre de ces définitions.

Pour le moment, la prise de décision en ce qui concerne la politique budgétaire, et par le fait même la politique sociale, est principalement sous la responsabilité des ministres des finances et des banques centrales qui, dit-on, possèdent les compétences requises dans ce domaine et qui redistribuent le pouvoir entre les ministres et organismes du gouvernement. La tendance mondiale en faveur de banques centrales indépendantes a été renforcée par l'adoption répandue de lois sur la restriction budgétaire ainsi que de lois sur les budgets équilibrés¹³.

En ce qui concerne le Canada, trois principaux architectes sont responsables de l'ensemble du processus budgétaire : le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. Le Bureau du Conseil privé veille à ce que les ministres et les ministères gouvernementaux tiennent compte des priorités budgétaires du premier ministre lorsqu'ils prennent des décisions en matière de politiques et de finances. Le Conseil du Trésor est en réalité un comité du cabinet et est formé de six ministres responsables de la gestion des dépenses qui se servent des objectifs et des ressources humaines de la fonction publique. Le ministère des Finances est en charge des décisions en matière de politiques (p. ex. en ce qui concerne les taux et les structures d'imposition) et le ministre établit le cadre fiscal pour tous les ministères et organisations du gouvernement. En réalité, le budget fédéral est rédigé par des fonctionnaires du ministère des Finances sous la direction politique du ministre des Finances et du premier ministre. Chaque semaine, le gouverneur de la Banque du Canada discute avec le ministre des Finances de la politique monétaire (Makarenko, 2005). Néanmoins, la Banque du Canada a pour mandat d'utiliser des mesures monétaires pour atténuer les fluctuations dans le niveau général de production, les prix courants et l'emploi (Parkinson, 2002). Par le passé, la Banque du Canada accomplissait ces trois fonctions, mais, pour le moment, la stabilité des prix constitue sa principale politique monétaire. Même si la stabilité des prix constitue un objectif louable, elle ne doit pas nécessairement être le seul objectif macroéconomique des banques centrales. Toutefois, en raison d'une représentation inégale dans les processus de formulation des politiques et dans les processus institutionnels de gouvernance économique, une plus grande importance politique est accordée aux « technocrates », c'est-à-dire aux économistes néoclassiques, aux administrateurs financiers et aux banquiers des banques centrales, lesquels ne sont pas nécessairement représentatifs des intérêts de la société en général. Souvent, ces personnes ont reçu une formation « orthodoxe » traditionnelle qui met l'accent sur la stabilité des prix au détriment de la création d'emplois, ainsi que sur le rôle réduit du gouvernement en ce qui concerne le soutien des marchés et sur la grande liberté des marchés.

Au cours des dernières années, au niveau fédéral, le processus budgétaire est devenu un peu plus ouvert à la consultation et aux commentaires du public. Toutefois, cette ouverture a principalement pris la forme de consultations sur l'ébauche de lois avec des conseillers fiscaux tels que des avocats et des comptables, ainsi que de consultations prébudgétaires plus ouvertes et plus formelles par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Comme le souligne Philipps (2005, p. 12-13), il ne fait aucun doute que ces consultations contribuent de manière importante au processus d'élaboration des politiques fiscales. Mais elle ajoute qu'on ne peut pas s'attendre à ce que les conseillers fiscaux représentent tous les intérêts du public même s'ils ont une compréhension supérieure du fonctionnement des règles. Une question intéressante se pose donc : comment les autres secteurs du public peuvent-ils être représentés efficacement dans le processus d'élaboration de politiques fiscales? Actuellement, il semble exister une hiérarchie bien définie des intérêts représentés auprès du Comité des finances, et les groupes de défense de l'égalité et les activistes sociaux semblent souvent être représentés ensemble et séparément des groupes représentant les intérêts de l'industrie. Cette situation entraîne des contraintes réelles en ce qui concerne les débats et la planification dans le domaine de la politique sociale. Même les représentants élus n'ont que peu d'influence sur le budget étant donné les sanctions du style Westminster de notre gouvernement parlementaire, la convention sur la discipline du parti et la nature secrète du budget (Philipps, 2006).

Philipps (2005, p. 14) suggère que les améliorations ci-dessous pourraient être apportées au processus de consultation prébudgétaire :

- permettre une participation plus active des diverses organisations et divers experts;
- appuyer financièrement les séances de préconsultation en fournissant des ressources aux groupes dont les ressources sont souvent limitées en matière de temps et de fonds;
- améliorer l'utilisation des ressources électroniques pour expliquer le processus budgétaire;
- produire un rapport final du Comité qui exprime la gamme complète des points de vue présentés;
- tenir des audiences mieux ciblées sur une ou deux questions qui représenteraient un changement de direction par rapport aux mêmes présentations générales faites chaque année.

L'analyse ci-dessus donne à penser que l'étude de la politique relative au processus budgétaire est essentielle pour comprendre comment la distribution du pouvoir dans le cadre de ce processus influe sur la distribution subséquente des ressources publiques entourant la politique sociale. Le concept du pouvoir peut être expliqué à l'aide de la définition traditionnelle des structures formelles du pouvoir, mais des définitions plus récentes décrivent également le pouvoir comme étant l'incorporation non formelle de normes et valeurs dominantes aux systèmes d'information, la légitimation de certaines formes de connaissance et la réalisation de ces formes au moyen de pratiques et procédures bureaucratiques (Norton et Elson, 2002, p. 22). En ce qui concerne le processus budgétaire, les relations de pouvoir inégales peuvent s'exprimer comme suit :

- l'inclusion ou l'exclusion de différents groupes sociaux au processus décisionnel;
- les normes et valeurs explicitement exprimées et incluses dans les priorités, les hypothèses et le contenu du budget.

Une deuxième série de préoccupations a également été soulevée par les économistes hétérodoxes, à savoir *comment* les paramètres macroéconomiques sont établis et comment les politiques sociales sont intégrées à ce cadre. Comme le proposent Elson et Cagatay (2000, p. 1357), si les conseils donnés au ministère des Finances et au gouverneur de la Banque du Canada privilégient le maintien de la « crédibilité » à court terme auprès des institutions financières et si le maintien des paiements du service de la dette prévaut sur tous les autres intérêts, les droits de personnes qui possèdent de l'actif financier sont systématiquement privilégiés par rapport aux droits des personnes qui ne possèdent que leur propre main-d'oeuvre. De la perspective des femmes, cette hiérarchie de représentation des intérêts est particulièrement nuisible puisque les femmes possèdent moins d'actif financier que les hommes et puisqu'elles comptent sur la politique sociale pour combler les écarts entre le travail rémunéré, les tâches de garde et la prestation de services sociaux. Toutefois, le budget de 2005 indique que, malgré d'autres réductions d'impôt, la capacité économique sur laquelle peuvent s'appuyer les besoins collectifs financiers pour maintenir et améliorer l'infrastructure sociale collective est réduite par cette diminution planifiée de l'imposition dans l'économie (Yalnizyan, 2005b, p. 17).

Les économistes féministes et hétérodoxes critiquent le cadre macroéconomique traditionnel sur lequel reposent les politiques budgétaires, monétaires et du taux de change. Des chercheurs expliquent que les politiques macroéconomiques neutres sexuellement ne répondent aux besoins et expériences des femmes que si ces dernières se conforment aux normes masculines. Toutefois, une partie importante du temps et des ressources des femmes est consacrée au travail non rémunéré, tâches consistant à produire des êtres humains et à s'en occuper, qui est à la base de l'économie. Cette omission des activités et des valeurs des données et donc des politiques macroéconomiques n'est pas qu'une omission fondée sur la complexité d'évaluer ces tâches. Elle reflète plutôt des hypothèses inhérentes à ce modèle et qui excluent le temps consacré par les femmes aux tâches non rémunérées en tant que ressources économiques utilisées. Au cours des dix dernières années, des chercheuses et chercheurs féministes ont étudié comment les politiques économiques néolibérales réduisaient les programmes de soutien social et comptaient sur le travail non rémunéré des femmes pour combler les écarts. En ce sens, les politiques budgétaires existantes traitent le travail non rémunéré des femmes comme étant un effet externe. Comme le signale Lahey (2005), les tâches non rémunérées que doivent assumer les femmes les poussent à accepter des emplois à temps partiel ou d'autres formes marginales d'emploi, lesquels leur procurent un revenu moins élevé et des avantages moins intéressants, ce qui les rend davantage dépendantes des politiques de redistribution sociale qui ont fait l'objet de réductions draconiennes. Les décisionnaires hésitent à expliquer les fondements de leurs décisions. Mais l'élaboration des politiques sociales au Canada repose sur les modèles implicites (et souvent paradoxaux) de la macroéconomie (Bakker, 1997), la famille et les modèles de la politique sociale.

Nous tenons à souligner une fois de plus qu'au cours des dix dernières années, les décisionnaires du Canada ont eu recours à une stratégie simultanée de *familialisation* et d'*individualisation* dans le secteur de la politique sociale. Les deux aspects de cette stratégie *éliminent le genre* des personnes et renforcent le modèle de prestation de services axé sur le marché. En effet, bon nombre des tendances de la pratique budgétaire démontrent un virage vers une citoyenneté axée sur le marché et accompagnée de normes fondées sur l'autosuffisance et la responsabilité privée accrues. Ce discours élimine le genre et remplace les citoyennes et citoyens par des contribuables. De plus, étant donné que l'identité sexuelle a rapidement été éliminée du fil organisateur de la politique sociale, il est davantage difficile pour les femmes, en tant que groupe, de faire valoir leurs revendications collectives à l'État en ce qui concerne l'égalité, les ressources et la sécurité (Brodie, 1995).

Mécanismes pour la cohérence des politiques sociales à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements

Au Canada, il n'existe aucun processus annuel systématique au sein du gouvernement pour évaluer les budgets d'une perspective axée sur l'égalité des sexes. En fait, comme nous l'indiquons ci-dessus, la capacité des gouvernements provinciaux et fédéral d'effectuer des analyses comparatives entre les sexes en ce qui concerne les dépenses et l'imposition est très faible. De plus, une quantité de moins en moins grande de ressources directes est consacrée à l'expertise en matière d'égalité des sexes au sein des gouvernements, et ce, malgré le fait

que le budget est un instrument de plus en plus important pour la réalisation des objectifs de politique sociale, y compris les engagements à l'égard de l'égalité des sexes.

Condition féminine Canada a réalisé un certain nombre d'analyses du budget fédéral précisément orientée sur les différences entre les sexes. En 2004, par exemple, CFC a préparé un rapport sur le budget de 2004 qui contredisait divers énoncés du budget dans les principaux secteurs de dépenses, notamment dans le secteur des services de santé, accompagné de commentaires de la ministre responsable de la situation de la femme, qui font ressortir certains des effets généraux en matière d'égalité des sexes. En 2002, une étude sur l'approche intégrée de l'égalité des sexes avait pour objet l'examen des cadres stratégiques et de la capacité de réalisation d'analyses comparatives entre les sexes, ainsi que des cas où des interventions efficaces avaient été effectuées (Santé Canada, ministère de la Justice). Ces contributions jouent un rôle important dans le cadre des analyses comparatives entre les sexes de premier plan effectuées pour le processus de planification du budget et des programmes, mais elles sont limitées par les facteurs suivants :

- ce sont des exercices ponctuels et non des mécanismes annuels de surveillance;
- elles ne s'appliquent pas au ministère des Finances, qui est un coordonnateur clé de la politique budgétaire;
- elles exigent de CFC qu'il fournisse l'expertise pour la création d'outils et d'indicateurs. Pour qu'un processus durable puisse être mis en place, chaque ministère doit adopter un processus interne qui tient compte de sa culture et de ses normes, et non compter sur une organisation externe pour réaliser les analyses comparatives entre les sexes (Teghtsoonian, 2004; Hoskyns, 2004).

Récemment, le Comité permanent de la condition féminine (FEWO) a publié un rapport sur l'analyse comparative entre les sexes au sein du gouvernement fédéral (FEWO, 2005a). Le Comité a exprimé sa déception en ce qui concerne l'efficacité de la mise en place de l'analyse comparative entre les sexes au Canada malgré les outils et modules de formation spécialisés qui ont été conçus au sein du gouvernement. Le Comité a également déterminé que le processus d'analyse comparative entre les sexes était inégal au sein des ministères et des programmes. En ce qui concerne le ministère des Finances et le processus budgétaire, le Comité a déterminé que le Ministère ne menait aucun effort *systématique* régulier pour incorporer l'analyse comparative entre les sexes au processus budgétaire, et il lui a demandé de faire preuve de leadership dans ce domaine. « Le Canada n'a pas de processus efficace pour examiner le budget à la lumière de l'analyse comparative entre les sexes. Il souhaite que le ministère des Finances confie à un haut fonctionnaire la responsabilité de mettre en œuvre un processus qui lui permettrait de devenir un leader international en matière de budgétisation intégrant la spécificité des sexes et qu'il présente un rapport annuel de ses activités devant le Parlement. » (FEWO, 2005a, p. 33)

Le gouvernement a répondu au rapport (FEWO, 2005b) en s'engageant à nommer une personne championne de l'analyse comparative entre les sexes au sein du ministère des Finances, une personne qui, en collaboration avec CFC, créera un projet pilote pour former un groupe d'analystes et de gestionnaires sur la mise en application de l'analyse comparative entre les sexes. Le gouvernement a pris des engagements semblables pour le Conseil du

Trésor et le Conseil privé. Dans la conclusion du présent rapport, nous présentons nos recommandations sur la façon de mobiliser à court terme un tel processus.

Des initiatives gouvernementales pratiques *sont* en place ailleurs dans l'Union européenne et dans les pays du Commonwealth (Secrétariat pour les pays du Commonwealth, 2002). Par exemple, au Royaume-Uni, le groupe des femmes pour le budget (Women's Budget Group), une organisation indépendante qui rassemble des universitaires et des personnes d'organisations non gouvernementales et des syndicats, collabore avec le Trésor de Sa Majesté (Her Majesty's Treasury) pour encourager l'adoption d'un budget axé sur l'égalité des sexes pour le Royaume-Uni en conseillant les responsables du Trésor et en assistant à des rencontres avec les ministres du Trésor. Au printemps 2003, conjointement avec l'unité des femmes et de l'égalité (Women and Equality Unit), le groupe des femmes pour le budget a lancé le projet pilote d'analyse des dépenses tenant compte des différences entre les sexes (Gender Analysis of Expenditure Project ou GAP) dans plusieurs ministères. Les membres et le personnel du groupe des femmes pour le budget ont travaillé en étroite collaboration avec les responsables du Trésor en leur fournissant des conseils techniques et en participant à la gestion du projet. Le rapport final du projet GAP a été publié en juillet 2004 (Royaume-Uni, 2004).

La méthode utilisée par le niveau international des Nations Unies constitue un autre exemple innovateur d'analyse comparative entre les sexes et de processus budgétaire. Dans le cadre d'une étude importante sur l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes au sein du processus de budgétisation et de planification des Nations Unies, commanditée par l'Équipe spéciale interorganisations sur l'équité entre les sexes, l'équipe de recherche s'est concentrée sur le niveau auquel l'analyse comparative entre les sexes était intégrée aux textes des budgets, aux manuels, aux directives et aux éléments clés de la budgétisation axée sur les résultats (objectifs, réalisation, indicateurs et résultats). L'équipe de recherche a donc mis l'accent sur le cycle de planification, qui comprend les phases suivantes : l'établissement des directives du budget, la rédaction du texte du budget, la préparation du contenu du budget et les fonctions de surveillance et d'évaluation.

**Analyse du processus budgétaire orienté sur les différences entre les sexes
au Royaume-Uni
Quelques exemples**

Un expert technique du groupe des femmes pour le budget a présenté une série d'exercices sur la manière dont les ministères gouvernementaux, en commençant par le ministère des Finances (Trésor), pouvaient réaliser une analyse processus budgétaire orienté sur les différences entre les sexes. La complexité et les exigences auxquelles les analystes doivent satisfaire varient.

1. Le niveau le plus simple d'analyse correspond à un exercice en vertu duquel on compte le nombre de femmes et d'hommes assignés à une politique en particulier pour faire ressortir les différences entre les sexes et afin d'obtenir des données représentatives au niveau national et qui sont ventilées selon le sexe.
2. Le niveau suivant correspond à une vérification du taux des revenus, des dépenses ou des deux. Cet exercice est semblable à ce que Yalnizyan et Phillips ont effectué dans leurs travaux au Canada. Le but visé consiste à faire ressortir les éléments de partialité dans les politiques qui font en sorte que des revenus sont collectés ou que des dépenses sont engagées de manière disproportionnée en ce qui concerne les femmes ou les hommes. Comme l'illustre le cas du Canada, il est rare que des statistiques ventilées sur les dépenses soient présentées dans les comptes du gouvernement. De plus, les questions d'ordre budgétaire et l'utilisation de l'imposition indirecte et d'un niveau d'imposition s'appliquant aux ménages et non aux personnes en particulier compliquent l'évaluation de taux d'imposition chez les femmes et chez les hommes. Enfin, on doit également tenir compte de la question des dépenses selon les besoins par rapport à la parité des dépenses selon les sexes.
3. L'analyse des répercussions sur les femmes et les hommes correspond donc au niveau suivant d'analyse. Cette analyse ne fait pas que rendre les différences entre les sexes visibles ou rendre compte du taux des dépenses du gouvernement; l'accent est mis sur les effets à court et à long terme du budget sur les différences entre les sexes dans la distribution des ressources, du travail, des normes relatives aux genres et des rôles. Les enquêtes sur l'emploi du temps et le compte satellite du travail non rémunéré font partie des données requises. Le Canada a la capacité de réaliser cette forme d'analyse étant donné l'excellent travail à long terme effectué par Statistique Canada, qui a recueilli des données sur les activités non rémunérées. À l'aide de données de micro-niveau, un modèle de distribution du revenu peut démontrer les effets distributionnels du budget sur les ressources des personnes et des familles à court terme. Un plus grand nombre de changements du comportement à long terme de chacun des sexes peut être évalué par l'établissement de liens avec d'autres comportements, notamment la participation au marché du travail, les changements relatifs à la ségrégation selon le sexe et les rôles « appropriés » pour les femmes et les hommes.
4. L'approche intégrée de l'égalité entre les sexes constitue le type d'analyse le plus global puisqu'elle consiste en l'intégration d'une analyse comparative entre les sexes dans tout le processus d'élaboration de politiques et de planification. La deuxième méthode d'analyse comparative entre les sexes au sein des systèmes des Nations Unies, dont il est question ci-dessous, est un exemple de cette approche. L'approche intégrée de l'égalité entre les sexes s'applique à tous les ministères et exige une grande coordination.

5. L'étalonnage des performances, un outil populaire dans l'Union européenne (qui s'applique spécialement à la pauvreté), établit une norme minimale et un échancier de mise en application de cette norme. Pour que l'étalonnage des performances soit efficace, il doit être clairement relié aux politiques, lesquelles réaliseront ces points repères. Bien que cette méthode paraisse simple, elle requiert en pratique une série de choix sociaux et une excellente compréhension des liens qui existent entre la politique macroéconomique et les structures des inégalités entre les sexes (Rake, 2002).

Le tableau de l'annexe A présente le sommaire de ces méthodes d'analyse, indique les questions soulevées pour chacune de ces méthodes et indique les ressources requises pour entreprendre chacun des niveaux d'analyse dans le processus budgétaire.

La méthodologie utilisée reposait sur l'analyse du contenu du budget et des documents de planification, une série d'entrevues approfondies avec différents acteurs de ce processus et un certain nombre d'exercices préliminaires concrets ciblant certains intervenants du processus de budgétisation et de planification. Ces exercices ont été menés auprès des cadres supérieurs, des membres de la direction du budget et de la planification, des services de liaison, du personnel affecté aux programmes et du personnel de surveillance et d'évaluation. Une série de recommandations a été présentée pour chaque entité à la suite de visites des lieux et d'évaluations effectuées par les deux experts. On a également institutionnalisé l'importance d'évaluer le changement sur une période donnée à l'aide d'une série d'indicateurs axés sur les résultats (Beck et Bakker, 2002). Un des principaux résultats de l'étude menée par l'ONU constituait à lancer le dialogue entre les responsables de différents services qui ne communiquaient pas nécessairement ensemble sur une base régulière et à définir de manière explicite les raisons pour lesquelles l'analyse comparative entre les sexes est pertinente dans le travail quotidien, ce qui est ensuite devenu partie intégrante du processus. Une autre constatation importante s'est faite jour : aucun recueil ou manuel de directives générales ne pouvait être conçu étant donné les différentes cultures et approches de budgétisation au sein des entités. Enfin, cet exercice a produit un impact plus important auprès des entités qui, selon les planificateurs, avaient établi peu de liens entre l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes et leur programme de travail.

Nous présentons donc une série de recommandations qui encouragent l'utilisation d'un processus semblable au sein du gouvernement fédéral, en commençant par le ministère des Finances. Ces recommandations reposent sur la réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité permanent de la condition féminine intitulé *L'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite*, et elles visent à améliorer la cohérence de la politique sociale et l'analyse des répercussions sur les femmes et les hommes.

Un certain nombre d'initiatives menées à l'extérieur du gouvernement visent à « suivre l'argent dépensé » sous l'angle privilégié des femmes, des personnes pauvres et des groupes à faible revenu. L'intérêt accru manifesté à l'égard d'un travail indépendant et appliqué de budgétisation témoigne de l'importance des budgets en tant que documents techniques et politiques. L'analyse appliquée des budgets offre de nouveaux outils de reddition de compte

du gouvernement à l'égard des engagements internationaux et nationaux, ainsi qu'à l'égard de la répartition équilibrée des ressources publiques.

L'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI) a mis en oeuvre l'initiative la plus ambitieuse dans ce domaine. Elle a demandé à Armine Yalnizyan (2005a), chef de file en économie féministe progressive, de réaliser une analyse axée sur les différences entre les sexes (la première du genre au Canada) des budgets fédéraux de 1995 à 2004. Yalnizyan (2005b) a aussi préparé une évaluation du budget fédéral de 2005, dont les résultats sont présentés dans les pages précédentes du présent rapport. Ensemble, ces documents fournissent un argument probant en faveur d'une analyse comparative entre les sexes systématique pour tous les budgets du gouvernement fédéral préparés par le ministère des Finances. Yalnizyan en est venue à la conclusion que, sans un tel effort, il persistera un manque de cohérence entre notre politique et nos engagements nationaux et internationaux en matière d'égalité des sexes et les sommes consacrées à ces objectifs, surtout aux objectifs de politique sociale.

L'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral, un projet de collaboration d'organisations de la société civile, est aussi un exemple de budget participatif relié à une planification macroéconomique globale. Le groupe de l'Alternative budgétaire produit un budget complet parallèle à celui du gouvernement et relie ce budget à un cadre macroéconomique à moyen terme (CCPA, s.d.). En 2006, la collaboration requise pour la production de l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral a lancé un effort concerté pour la mise en oeuvre d'une analyse du budget axée sur les différences entre les sexes, et plusieurs documents techniques sont offerts sur le site Web du CCPA sur les différences entre les sexes et les politiques de dépenses et d'imposition.

Malgré les progrès réalisés grâce aux efforts menés, les gouvernements, les institutions multilatérales et d'autres parties prenantes ont encore beaucoup à faire pour s'engager à adopter des processus budgétaires que l'ensemble des personnes concernées dans la société considéreront comme étant crédibles. Les engagements habituels à l'égard d'une plus grande ouverture sur les intérêts des personnes pauvres et des groupes vulnérables et sur les besoins en matière d'égalité des sexes doivent être renforcés par des engagements obligatoires, par exemple des engagements qui font force de loi. Les gouvernements devront donc respecter leurs engagements, et ils devront repenser et modifier leurs priorités budgétaires en maintenant le dialogue avec une vaste gamme de parties prenantes. Surtout, cela nécessitera l'engagement politique soutenu des hauts fonctionnaires et des directrices et directeurs de programmes.

En résumé, il est de plus en plus important de mettre en place une approche intégrée de l'égalité entre les sexes dans les processus de planification des budgets et d'élaboration de politiques étant donné que les budgets sont devenus des instruments d'administration de divers aspects de la politique sociale (budgétisation). Deuxièmement, cette approche reflète un vaste consensus selon lequel la politique sociale doit être intégrée aux analyses macroéconomiques puisque toutes les politiques macroéconomiques comportent divers résultats sociaux qui doivent être formulés de manière explicite (Elson et Cagatay, 2000, p. 1348). Troisièmement, les approches axées sur les droits en matière de prestation de

services publics ont un thème commun, soit l'importance d'intégrer les normes internationales en matière de droits de la personne aux processus de budgétisation nationaux en définissant les droits aux ressources et aux normes de prestation de services (Norton et Elson, 2002, p. viii). Nous examinons ces aspects de l'égalité des sexes et des budgets en soulignant comment diverses notions de la reddition de compte tiennent compte de l'équilibre prévalant entre les intérêts existants et les pressions exercées dans le système public de gestion des dépenses. Comme on l'a vu ces dix dernières années, les budgets fédéraux ont continuellement mis la priorité sur la réduction de la dette au détriment des dépenses en matière de politique sociale. Même si le système actuel ne repose pas sur les principes de l'égalité entre les sexes ni sur la réduction de la pauvreté, nous présentons quelques suggestions qui peuvent être utilisées pour mettre à profit les éléments positifs du cadre existant, à la condition qu'il existe une volonté politique en ce sens.

À qui et de quoi doit-on rendre compte?

Au cours des dernières décennies, le Canada a signé un certain nombre d'engagements de l'ONU en matière d'égalité des sexes et d'un développement économique plus inclusif, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), le Programme d'action de Beijing et, plus récemment, les Objectifs du Millénaire pour le développement. Dans les années 1990, nous avons assisté à l'émergence d'un consensus international sur l'élimination de la pauvreté et la promotion de l'égalité des sexes par des engagements politiques tels que ceux du Sommet social mondial sur le développement de 1995, la quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Beijing et la Conférence internationale sur la population et le développement. Les pays signataires se sont engagés à intégrer les objectifs de ces conférences à leurs plans d'élaboration de politiques (CFC 1995). Pour ce faire, ils devaient mobiliser les ressources requises et assurer la transparence et la reddition de compte dans les processus budgétaires, et ils devaient surveiller les progrès réalisés vers l'atteinte de ces objectifs en raison précisément des liens existants entre l'égalité des sexes et les progrès économiques et sociaux plus vastes.

Toutefois, un certain nombre d'écarts importants et d'incompatibilités en vue de l'atteinte de ces objectifs ont été constatés lors des révisions décennales de 2005 de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes des Nations Unies. Un des obstacles clés soulignés lors de ces révisions est l'affectation inadéquate et l'utilisation inefficace et inéquitable des ressources publiques. En janvier 2003, le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies a déterminé que le sous-financement de principaux soutiens sociaux desquels les femmes dépendent grandement empêchait le Canada de réaliser ses principaux engagements à l'égard des femmes en matière de droits de la personne. Un des problèmes auxquels fait face le Canada lorsqu'il tente d'appliquer le Programme d'action de Beijing et ses obligations en vertu de divers traités est le suivant : il n'existe souvent aucun lien entre le processus d'élaboration de politiques, les crédits budgétaires et les résultats des politiques. Les processus sont différents et les gouvernements ont souvent de la difficulté à les rassembler. L'analyse du budget axé sur l'égalité des sexes peut rassembler ces processus en comparant les engagements internationaux en matière de droits de la personne, de droits sociaux et d'égalité des sexes avec les ressources et les services. Au Canada, le ministre des Finances Goodale s'était engagé publiquement à réaliser une analyse du budget axée sur

l'égalité des sexes dans le budget de 2006 (Débats de la Chambre des communes, le 7 février 2005). À ce jour, aucune initiative de ce genre n'est en cours, même si les organisations de financement internationales du Canada devraient réaliser des analyses des répercussions sur les femmes et les hommes pour tous les projets mis en oeuvre dans les pays en développement.

Cette négligence en matière d'analyses comparatives entre les sexes dans les budgets soulève une question de portée plus générale pour les décisionnaires : à qui doit-on rendre compte de la politique budgétaire au Canada? Habituellement, on doit rendre compte de la politique budgétaire aux contribuables. Mais, en réalité, ce sont toutes les citoyennes et tous les citoyens qui ont déjà été, qui sont ou qui seront des contribuables (par exemple les personnes âgées et les enfants) à qui on doit rendre compte de la politique budgétaire. Toutefois, comme le soulignent les économistes, juristes et activistes féministes, les contribuables ne sont pas des sujets génériques, mais plutôt des hommes et des femmes touchés par des réalités socioéconomiques différentes. De plus, on reconnaît en général que ce ne sont pas des groupes monolithiques; ce sont plutôt des groupes marqués par des conditions sociales telles que la classe sociale, la race, l'orientation sexuelle, l'âge et l'incapacité. Par conséquent, la question de l'égalité entre divers groupes de la société devient un élément important de l'analyse des budgets et de la mise en oeuvre de la politique sociale. Deuxièmement, la politique sociale est reliée à un cadre macroéconomique global dans lequel d'autres activités économiques se déroulent, par exemple l'orientation axée sur les marchés (des finances, du travail, etc.) et non sur les personnes.

Plus particulièrement, la reddition de compte du gouvernement dans le processus de budgétisation et de planification semble accorder la priorité aux personnes qui participent au marché de deux manières : par une forme générale et indirecte de *responsabilité du marché* associée au maintien d'un « climat d'affaires approprié », lequel constitue un facteur important pour les investisseurs, les entreprises, les cambistes, et autres, ainsi que par une autre forme directe et spécifique de *responsabilité des emprunteurs face aux prêteurs (créanciers)*, en bref face à toutes les institutions qui peuvent financer les déficits budgétaires au moyen de prêts. La troisième forme de *responsabilité sociale* associée aux résultats sociaux voulus, notamment l'équité, la justice distributive, la satisfaction des besoins de toutes et tous et l'inclusion sociale, constitue une forme conditionnelle de responsabilité dans la planification institutionnelle actuelle puisqu'elle est secondaire au « bien-fondé » des politiques macroéconomiques. Nous commencerons par examiner l'aspect critique de la responsabilité des institutions dans le contexte fédéral avant de nous attaquer au processus budgétaire et à sa capacité d'appliquer une approche intégrée de l'égalité des sexes pour faire en sorte que les politiques sociales soient plus inclusives et plus efficaces.

Dans ce contexte, les politiques budgétaires doivent être définies de manière complète afin que tous les aspects des dépenses et des revenus (y compris les revenus d'impôt) du gouvernement puissent être examinés par les différentes parties prenantes, dont les groupes de défense de l'égalité des sexes. Cela suppose qu'un cadre institutionnel et politique axé sur les besoins populaires, ainsi que sur la transparence, ait été établi afin que les décisions puissent faire l'objet de débats reposant sur des renseignements à jour, utiles et exacts.

Dans le cadre classique de l'analyse macroéconomique utilisé au Canada et dans d'autres pays, la politique sociale occupe une place secondaire par rapport aux politiques macroéconomiques « saines », et les conditions de responsabilité du marché éclipsent les conditions de la citoyenneté sociale. Elson et Cagatay (2000, p. 1347-1348) prétendent que toute approche autre que celle selon laquelle les politiques macroéconomiques prévalent sur les politiques sociales devrait reposer sur le fait que toutes les politiques macroéconomiques sont accompagnées d'une série de relations distributives et de structures institutionnelles et sur le fait que toutes les politiques macroéconomiques sous-tendent divers résultats sociaux qui doivent être définis de manière explicite. Ce genre de perspective signifierait que les politiques économiques saines seraient jugées non seulement en fonction de critères associés aux marchés (des critères qui démontrent un climat d'affaires approprié), mais également en fonction de résultats sociaux voulus, tels que la justice distributive, l'équité et la satisfaction des besoins de tous et toutes.

Cette nouvelle approche fait ressortir la relation qui existe entre la responsabilité et la politique macroéconomique. Notre discussion doit tenir compte de deux questions en matière de responsabilité : Qui participe aux décisions au sujet des niveaux agrégés des dépenses, de l'imposition et de la dette publique? De quelle manière celles et ceux qui prennent ces décisions envisagent-ils l'économie? Notre discussion sur la responsabilité doit tenir compte de chacune de ces dimensions et de la manière dont chacune d'elles contribue ou nuit à la formulation de budgets et de politiques sociales axés sur l'égalité des sexes et reflète les principes sociaux que nous avons définis ci-dessus. Des pratiques budgétaires révisées pourraient, en partie, préciser les paramètres et variables inclus dans les décisions et pourraient établir quelles sont les personnes responsables de fixer les limites et d'apporter les changements en ce qui concerne la politique sociale. En repérant le contenu social dans les politiques macroéconomiques, nous pouvons entrevoir la manière dont les processus de la politique macroéconomique et les pratiques budgétaires peuvent être transformées pour être plus inclusives et plus négociables (Elson et Cagatay, 2000, p. 1360).

En résumé, la capacité réduite du gouvernement de réaliser des analyses comparatives entre les sexes, surtout dans les secteurs de la politique macroéconomique, combinée à la réduction draconienne ou à l'abandon des droits sociaux en matière de services de santé, de services de bien-être social et d'assurance-emploi correspondent aux 3D dont nous avons traité au début de cette étude : la *dé légitimation* de la représentation des femmes dans le processus d'élaboration de politiques, le *démantèlement* des organismes axés sur l'égalité des sexes et la *disparition* du genre en tant qu'élément essentiel du mode de pensée et de la réforme de la politique sociale.

6. RECOMMANDATIONS

Ouverture du débat national sur les conditions devant être associées au TCPS

Recommandation : Que les ministères responsables pertinents du gouvernement fédéral et des provinces, en partenariat avec les unités pertinentes sur l'égalité des sexes et les organisations non gouvernementales de recherche et de défense des droits, lancent un débat national sur les objectifs nationaux qui doivent être atteints par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux ainsi que sur la création de politiques sociales qui permettraient plus facilement aux Canadiennes et aux Canadiens d'atteindre un équilibre durable entre leurs obligations personnelles et leurs obligations professionnelles.

Comme le démontre le présent rapport, après l'élimination du RAPC et l'adoption d'un mécanisme de financement global, le TCSPS, nous avons assisté à l'érosion du régime d'assistance sociale du Canada et à sa fragmentation en 13 systèmes provinciaux distincts. Bien que certains de ces systèmes provinciaux aient imposé des conditions d'admissibilité plus strictes que d'autres relativement aux prestations d'aide sociale, tous ces systèmes sont inadéquats et tous contribuent à la féminisation continue de la pauvreté au Canada, ainsi qu'au maintien de niveaux trop élevés et inacceptables en matière de pauvreté des enfants. En 2004, deux mécanismes de financement global ont été mis en place, le Transfert canadien en matière de santé (TCS), qui est régi par les conditions de la *Loi canadienne sur la santé*, et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Le TCPS prévoit le transfert d'environ 15 milliards de dollars en espèces et en points d'impôt du gouvernement fédéral aux provinces pour les programmes sociaux et l'enseignement postsecondaire. Toutefois, aucune condition n'existe quant à la manière dont ces sommes sont réparties entre les deux secteurs de dépense provinciaux, ni aucun mécanisme assurant la transparence ou la reddition de compte.

Les Canadiennes et les Canadiens n'ont pas été invités à participer à un débat national sur les niveaux et les formes de soutien qui devraient être fournis aux citoyennes et citoyens les plus vulnérables du Canada. Même si des organisations de la société civile ont invité les Canadiennes, les Canadiens et leurs gouvernements à lancer un tel débat, leurs demandes n'ont toujours pas donné lieu à un effort soutenu (CCDS, 2004). En fait, la plupart des Canadiennes et des Canadiens ne connaissent pas bien le niveau minimum de soutien fourni aux personnes pauvres du Canada, l'ensemble des conditions et des contraintes établies par les provinces qui font en sorte qu'il est plus difficile pour certaines personnes bénéficiant de l'aide sociale de subvenir aux besoins de leurs familles, ni de la partialité associée au sexe, à la race et à l'incapacité que ces programmes accentuent et perpétuent. La montée évidente de la racialisation de la pauvreté, ainsi que les taux de pauvreté enracinés chez les Autochtones du Canada et les familles monoparentales dirigées par des femmes vont à l'encontre des valeurs que les Canadiennes et les Canadiens défendent et demandent à leurs gouvernements de protéger et de promouvoir. Par conséquent, les Canadiennes et les Canadiens devraient demander à leurs gouvernements de respecter les engagements qu'ils ont pris en vertu de l'Entente-cadre sur l'union sociale afin de faire en sorte qu'ils puissent

participer de manière significative à l'élaboration des politiques sociales et des programmes sociaux.

Depuis près de dix ans, les gouvernements d'Europe participent à de la recherche et à l'établissement de politiques en vue de trouver des solutions durables au problème d'équilibre vie professionnelle-vie personnelle qu'éprouvent maintenant la majorité des familles. L'égalité des sexes occupe une place centrale dans ce nouveau mode de pensée. En effet, un théoricien de renom dans le domaine de l'État providence, qui a publié un rapport souvent cité sur la refonte de la politique sociale de 2000 de l'Union européenne, prétend que l'égalité des sexes est le point tournant de tout équilibre positif postindustriel entre les ménages et l'économie (Esping-Anderson, 2002, p. 69). Selon lui, les gouvernements doivent rétablir l'égalité des sexes dans l'équation de la politique sociale parce que les réalités économiques et politiques contemporaines requièrent le travail productif et reproductif des femmes sur le plan social. Toutefois, comme l'explique le présent rapport, les gouvernements canadiens, plutôt que de relever le défi d'établir des politiques sociales équitables favorisant un équilibre travail-vie personnelle, se sont engagés, dans la plupart des cas, dans une politique de renommage en privilégiant une politique sociale axée sur les enfants et des stratégies d'individualisation. Comme le démontre également le présent rapport, aucune de ces stratégies ne peut nous empêcher d'en venir à la conclusion que la politique sociale est également une politique d'égalité des sexes et que, comme nous le rappelle Lister (2004, p. 55), les incidences conceptuelles et méthodologiques vont bien au-delà du simple ajout des femmes aux politiques.

Les gouvernements canadiens (à l'exception du Québec) qui ont signé l'ECUS se sont engagés à respecter l'égalité, les droits, la dignité et les besoins différents de toutes les femmes canadiennes, ainsi qu'à fournir de l'aide appropriée à celles et ceux qui sont dans le besoin. Condition féminine Canada devrait jouer un rôle de chef de file en précisant comment ces engagements pourraient et devraient prendre forme en tenant compte des changements qui transforment le modèle familial, les familles où les deux conjoints travaillent et les collectivités de plus en plus diversifiées.

Surveillance des résultats sur l'égalité des sexes dans le système fédéral

Recommandation : Que le gouvernement fédéral et que les provinces créent de nouveaux mécanismes de coordination intergouvernementale en ce qui concerne les objectifs, la transparence et la reddition de compte en matière de politiques, ainsi que des pratiques exemplaires telles que la méthode ouverte de coordination (MOC) conçue par l'Union européenne à cette fin. Condition féminine Canada devrait, de concert avec les ministères concernés, examiner les résultats obtenus par la MOC en ce qui concerne la coordination de politiques sociales axées sur l'égalité des sexes.

Comme l'indique le présent rapport, le régime de politique sociale du Canada a fait l'objet d'une érosion et d'une fragmentation au cours des dix dernières années. Le Canada se retrouve maintenant dans une situation où chaque province a un point de vue différent sur la manière de répondre aux besoins sociaux ou de définir le progrès social. Cette situation est partiellement attribuable à l'absence de conditions associées au TCPS et au TCS, ainsi

qu'à l'absence du leadership et de la volonté politique requis pour établir un nouveau consensus national sur les objectifs de politique sociale et de citoyenneté équitable pour le XXI^e siècle. Une autre contrainte se pose : le Canada a déjà l'un des systèmes fédéraux les plus décentralisés du monde et cette tendance prend de l'ampleur. Bien que la plupart des questions de politique sociale demeurent de ressort provincial, il est également nécessaire d'établir des mécanismes de partage des pratiques exemplaires qui assureront la transparence et la reddition de compte relativement au TCS et qui feront la promotion des priorités et des objectifs nationaux dans le secteur de la politique sociale.

Il est reconnu que le gouvernement fédéral n'est pas en mesure d'imposer ni d'appliquer des normes nationales rigides dans les secteurs d'activité des provinces, mais cela ne devrait pas empêcher la coordination et la coopération intergouvernementale nécessaires au maintien et à la mise en place des valeurs sociales et des priorités stratégiques qui sont en général acceptées de toutes et de tous. En effet, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont entendus dans le cadre de l'ECUS pour collaborer afin d'établir des indicateurs comparables pour évaluer les progrès réalisés relativement aux objectifs fixés, pour présenter des rapports périodiques à l'électorat sur le rendement des programmes sociaux et pour utiliser les fonds transférés aux fins précisées.

Ces engagements forment la base du développement d'une forme quelconque de mécanisme pour la promotion de la cohérence des objectifs intergouvernementaux dans le secteur de la politique sociale, de la transparence en ce qui concerne le TCS, ainsi que de la consultation et de la reddition de compte en ce qui concerne l'établissement, la mise en oeuvre et les résultats des programmes sociaux.

La MOC a été créée en 2000 et elle fait l'objet d'améliorations qui sont apportées par l'Union européenne pour qu'elle réponde aux exigences de bonne gouvernance dans un contexte transnational. Cela dit, les différents gouvernements européens, tout comme les provinces canadiennes, ont des traditions, des priorités et des ressources différentes, et la MOC représente une approche n'ayant pas caractère obligatoire qui favorise la réalisation des grands objectifs sociaux de l'UE, ainsi que la transparence et la reddition de compte parmi ses unités membres. La MOC comprend une procédure d'analyse comparative cyclique qui coordonne les politiques nationales en fournissant des conseils et des évaluations au niveau européen. La MOC comprend également l'identification collective des objectifs, l'élaboration de plans d'action nationaux, l'examen par les pairs des plans et procédures pour la réalisation des objectifs et l'évaluation des réalisations, des mécanismes d'évaluation conjoints et des pratiques exemplaires, ainsi qu'un processus de rétroaction pour le redressement des politiques (Wiseman, 2003). Ces procédures de coordination sont considérées comme étant des procédures ouvertes étant donné qu'elles permettent la participation des parties prenantes et que leurs objectifs et instruments peuvent être modifiés plus facilement pour répondre aux besoins changeants, ce qui n'est pas le cas des politiques de réglementation traditionnelles qui reposent sur des normes législatives (Smismans, 2005).

La MOC, qui s'applique à la réalité politique de l'Europe et à la diversité de ses systèmes de bien-être social, reconnaît la difficulté politique et économique d'adopter des normes sociales par la réglementation. Étant donné l'inexistence de lois sociales au niveau européen,

les droits sociaux fondamentaux pourraient être garantis en tant que points non négociables prévus par les processus de la MOC, ce qui découragerait toute initiative de déréglementation. Dans le cadre de cette approche, on utilise des méthodes de coordination, et non des règlements, pour atteindre les buts visés par une politique. On peut soutenir que cette approche de gouvernance n'ayant pas caractère obligatoire peut être plus facilement adaptée aux écarts existants entre les pays et aux circonstances de la politique; la flexibilité permet le respect de la diversité nationale. Depuis 2003, les États membres sont tenus d'adopter des plans d'action nationaux à propos de 18 indicateurs sociaux de « protection sociale » (Wiseman, 2003).

Nous croyons que la nouvelle MOC peut s'avérer une approche intéressante de coopération intergouvernementale en matière de politique sociale au Canada. Cette approche mise sur l'ECUS existante. En effet, comme nous l'avons souligné ci-dessus, dans le cadre de l'ECUS, les gouvernements canadiens s'engagent déjà à atteindre des objectifs sociaux généraux et à utiliser des instruments qui pourraient être adaptés pour qu'une méthode de coordination interprovinciale semblable à la MOC soit créée au Canada. Bien que l'ECUS soit critiquée pour son inefficacité, nous sommes d'avis que les résultats décevants obtenus ne sont pas attribuables au cadre de l'ECUS en tant que tel, mais plutôt à une volonté ou à un effort politique insuffisant. En adoptant une stratégie de type MOC pour les objectifs de l'ECUS, on pourrait mettre en place une approche n'ayant pas caractère obligatoire qui contribuerait à une meilleure cohérence des politiques entre les décisions budgétaires et les engagements en matière d'égalité, de réduction de la pauvreté et de respect des droits de la personne.

Établissement de liens avec les femmes grâce à la mise en place d'un réseau

Recommandation : Que Condition féminine Canada renforce ses capacités d'exploitation du Web afin d'améliorer la communication interactive avec les Canadiennes et les Canadiens concernés par les questions d'égalité des sexes ainsi qu'avec la communauté virtuelle sans cesse croissante des femmes et afin de renseigner et de relier les milieux d'orientation pour qu'ils participent aux débats importants sur l'égalité des sexes et la politique sociale.

Le Web a rapidement évolué et est maintenant devenu un outil indispensable pour les organisations gouvernementales et non gouvernementales, qui peuvent y afficher de l'information, obtenir des renseignements essentiels à l'aide de la rétroaction, établir des consensus et mobiliser l'électorat et les milieux d'orientation. Comme l'explique ce rapport, certains faits démontrent toutefois que les unités sur l'égalité des sexes au sein du gouvernement fédéral et des provinces établissent des liens plus solides avec les autres organisations gouvernementales qu'avec les milieux publics s'intéressant aux questions qui les concernent.

Ce rapport explique également qu'au cours des dix dernières années, les unités sur l'égalité des sexes au sein du gouvernement ont vu leur influence diminuer de manière importante dans le processus d'élaboration de politiques. La reconnaissance mutuelle qui pourrait être mise en place grâce à l'établissement de liens URL entre les parties prenantes gouvernementales

et non gouvernementales et grâce à l'utilisation des technologies de soutien de la communication interactive améliorerait la capacité des unités sur l'égalité des sexes à l'intérieur du gouvernement. L'établissement d'une infrastructure virtuelle multifonctionnelle renforcerait la fonction d'information des unités, favoriserait l'appui du public et la légitimité des revendications des femmes dans le processus d'élaboration des politiques et solidifierait la communauté virtuelle des femmes pour qu'elle soit dynamique et étendue.

Budgets, capacité et analyse comparative entre les sexes

Recommandation : Que l'analyse comparative entre les sexes soit appliquée de manière systématique au processus budgétaire du ministère des Finances et que cette analyse coïncide avec le cycle de planification du budget. Trois mécanismes sont recommandés.

- Créer, au sein du ministère des Finances, un groupe consultatif d'expertes et d'experts en matière d'égalité des sexes, de politique économique et d'analyse budgétaire axée sur l'égalité des sexes semblable au modèle du groupe des femmes pour le budget (Women's Budget Group) et du Trésor de Sa Majesté (Her Majesty's Treasury) du Royaume-Uni.
- Nommer une personne championne de l'analyse comparative entre les sexes (avec le personnel de soutien et les ressources financières nécessaires) au sein du ministère des Finances. Cette personne superviserait l'examen annuel des directives, des textes, du processus de planification, des indicateurs et des points de repère du budget ainsi que les capacités de surveillance dans les ministères responsables fédéraux.

Le questionnaire de l'annexe B illustre la manière dont un dialogue peut être lancé entre les ministères. Ce dialogue permettrait l'identification du processus disponible pour l'établissement des priorités, des indicateurs et des méthodes budgétaires, déterminerait la capacité de réaliser des analyses qui tiennent compte de l'égalité des sexes et définirait les fonctions de surveillance et d'évaluation en place. Ce projet comporterait un autre élément, soit l'évaluation des documents et des textes du budget de l'unité en question. On pourrait également concevoir une série d'exercices spécifiques ciblant les différentes parties prenantes du processus de planification budgétaire, et ces exercices les renseigneraient sur la manière d'intégrer l'égalité des sexes à l'analyse et sur la manière d'accorder la même importance aux questions de politique sociale que celle accordée aux questions de saine planification macroéconomique.

- Améliorer la capacité des unités sur l'égalité des sexes des gouvernements fédéral et provinciaux de réaliser des analyses comparatives entre les sexes pour les budgets et la politique budgétaire. Dans le cadre de cette mesure, des fonds devraient être prévus pour que ces unités puissent plus efficacement examiner les politiques macroéconomiques à la lumière de l'égalité des sexes.

Recommandation : Que le ministère des Finances crée une initiative interactive sur le Web expliquant le processus budgétaire afin d'améliorer la capacité des organisations non gouvernementales de défendre l'égalité des sexes.

Recommandation : Que le ministère des Finances collabore avec CFC pour améliorer sa capacité d'établir des liens URL avec des organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine de la budgétisation axée sur l'égalité des sexes, en particulier avec celles s'occupant des groupes les plus vulnérables de la société canadienne (par exemple les femmes autochtones).

Recommandation : Que le ministre des Finances, après consultation avec CFC, établisse un fonds de consultation prébudgétaire pour les groupes de défense de l'égalité des sexes afin que ces groupes disposent des ressources nécessaires pour participer aux audiences du Comité permanent des finances. Que ces groupes puissent participer aux présentations de l'industrie selon leurs secteurs d'intérêt et de compétence spécifiques. Ainsi, on ne pourrait pas séparer les questions d'égalité des sexes des grandes questions de l'industrie et de la macroéconomie.

ANNEXE A : MÉCANISMES D'INTÉGRATION DE L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES AU PROCESSUS BUDGÉTAIRE (GROUPE DES FEMMES POUR LE BUDGET DU ROYAUME-UNI)

	Questions examinées	Exigences
1. Visibilité du genre	Qui sont les bénéficiaires?	Données ventilées selon le sexe
2. Vérification des revenus et des dépenses	Comment les dépenses et les revenus sont-ils répartis entre les femmes et les hommes?	Statistiques ventilées selon le sexe sur les dépenses et les revenus
3. Analyse des répercussions sur les femmes et les hommes	<p>Quelles sont les répercussions à long terme et à court terme sur la répartition selon le genre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des ressources (argent et temps)? - du travail rémunéré et non rémunéré? <p>Les services fournis sont-ils adéquats aux besoins des femmes et des hommes?</p> <p>Comment la politique affecte-t-elle les normes et les rôles touchant le genre?</p>	<p>Données sur l'économie non rémunérée et de soins (par exemple un compte satellite des données d'utilisation du temps)</p> <p>Modèle microanalytique de répartition du revenu comprenant un modèle des écarts économiques (p. ex. la main-d'oeuvre disponible) et des écarts reliés à d'autres comportements fondés sur le genre (p. ex. la fertilité)</p> <p>Sensibilité à la ségrégation selon le sexe, aux pratiques culturelles et aux normes de genre, et impact de la politique sur le maintien ou le rétablissement de ces réalités</p>
4. Approche intégrée de l'égalité entre les sexes	<p>Comment prend-on le genre en ligne de compte dans la formulation, la conception et la mise en oeuvre des politiques?</p> <p>Quelle est la priorité accordée à la réduction des inégalités entre les sexes?</p>	<p>Coopération entre les organisations gouvernementales tout au long du processus d'élaboration de politiques</p> <p>Connaissance de la portée des questions liées à l'égalité des sexes et capacité de faire ressortir d'autres aspects cachés des inégalités entre les sexes</p> <p>Outils permettant l'évaluation des buts et priorités liés aux politiques</p>
5. Analyse comparative	Les cibles spécifiques en matière d'égalité des sexes ont-elles été atteintes?	<p>Connaissance de la complexité des inégalités entre les sexes pour l'établissement des cibles visées</p> <p>Capacité de déterminer l'influence de la politique et autre sur des phénomènes sociaux en particulier</p>

Source: Rake (2002).

ANNEXE B : APPROCHE INTÉGRÉE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE FÉDÉRAL : QUESTIONS D'ENTREVUES SUGGÉRÉES POUR LES MINISTÈRES RESPONSABLES

A. Haute direction, groupe des politiques

1. De quelle manière participez-vous au processus budgétaire des programmes?
2. Quels sont les systèmes en place qui établissent des liens entre les politiques et les priorités des programmes et des dépenses?
3. Comment votre unité détermine-t-elle si les ressources financières consacrées aux activités visant à réaliser les objectifs d'égalité des sexes sont adéquates?
4. De quelle façon la haute direction veille-t-elle à ce que les facteurs d'égalité des sexes soient adéquatement intégrés au processus de planification du budget (par exemple aux directives du budget, à l'introduction du budget des programmes, aux énoncés d'objectifs et de résultats, ainsi qu'aux indicateurs)?
5. Comment l'unité assure-t-elle la reddition de compte en ce qui a trait à la réalisation des objectifs des budgets des programmes? Les systèmes de surveillance en place sont-ils adéquats?

B. Direction du budget ou de la planification

Première séance – Discussions préliminaires

1. Le rôle de la direction du budget ou de la planification a-t-il changé au cours des dernières années? Le cas échéant, de quelle façon?
2. Dans quelle mesure l'égalité des sexes est-elle prise en compte dans les processus de budgétisation/planification existants?
3. Quel est le niveau adéquat d'intégration de l'égalité des sexes dans la planification et les documents du budget des programmes?
4. A-t-on pris des mesures de planification ou de budgétisation axée sur les résultats? Le cas échéant, quels ont été les facteurs de motivation et les processus de mise en oeuvre (par exemple les centres de liaison établis dans les différents programmes). Quel a été l'effet de ces mesures en général, et en ce qui concerne les objectifs d'égalité entre les sexes en particulier? Par exemple, l'accent mis sur l'établissement et l'évaluation d'objectifs précis a-t-il fait en sorte qu'une plus grande attention a été accordée à l'égalité des sexes? Cela signifie-t-il également qu'une plus grande attention a été accordée aux autres thèmes parallèles comme la pauvreté, l'environnement et la gouvernance, et comment cela se compare-t-il à l'attention accordée à l'égalité des sexes?

5. Comment décririez-vous les relations existant entre le personnel des programmes et le personnel de budgétisation ou de planification? De quelle façon ces deux groupes entretiennent-ils des liens formels ou informels? Des réunions périodiques sont-elles organisées lorsque les budgets et les plans de programmes sont établis? Le système de liaison existant est-il satisfaisant?
6. L'unité sur l'égalité des sexes ou le centre de liaison pourrait-il participer plus efficacement aux discussions entre le personnel des programmes et le personnel de budgétisation ou de planification?
7. Quelles fonctions de surveillance ont été mises en place ou pourraient être mises en place pour faire en sorte que les documents des budgets tiennent compte de l'égalité des sexes?
8. Selon vous, quel serait le moyen le plus efficace de mieux intégrer l'égalité des sexes au processus de budgétisation ou de planification?

C. Centre de liaison ou groupe thématique sur l'égalité des sexes

Première séance – Discussions préliminaires

1. Quel est le but visé par votre ministère en matière d'intégration de l'égalité des sexes? Votre ministère a-t-il mis en place une politique d'égalité des sexes et, le cas échéant, comment cette politique est-elle liée à la planification de l'organisation ou des programmes?
2. Quelle définition de l'intégration de l'égalité des sexes utilisez-vous? Cette définition est-elle utilisée à l'échelle du ministère?
3. Comment l'approche intégrée de l'égalité des sexes est-elle incorporée au processus de budgétisation ou de planification à moyen terme de votre ministère?
4. Quel est votre niveau de contact avec le ministère des Finances? Quelle est la fréquence de ces contacts? Sur quelles questions vous consulte-t-on (p. ex. la préparation des budgets)? Participez-vous à la préparation du plan ou des directives du budget et à l'examen des présentations?
5. La fonction d'analyse comparative entre les sexes est-elle intégrée à toutes les divisions et opérations ou est-elle concentrée à un centre de liaison spécifique sur l'égalité des sexes (une unité sur l'égalité des sexes ou des spécialistes de l'égalité des sexes)?
6. La formation encourage-t-elle l'intégration de l'égalité des sexes? Ce processus comprend-il des discussions sur les budgets?
7. De quelles façons l'attention accordée à l'intégration de l'égalité des sexes soutient-elle la budgétisation axée sur les résultats?

8. L'intégration de l'égalité des sexes fait-elle partie des budgets centraux, du processus extrabudgétaire, ou des deux?
9. Selon vous, quelle serait la façon la plus efficace d'améliorer l'intégration de l'égalité des sexes au processus de budgétisation ou de planification?

D. Personnel des programmes

Première séance – Discussions préliminaires

1. Quelles structures existantes facilitent la planification de programmes et le processus décisionnel?
2. Quel est le processus utilisé dans le cadre du programme pour préparer les énoncés des objectifs ou des résultats et les indicateurs?
3. Quelles sont les dispositions d'intégration de l'égalité des sexes en place? Quelle est l'efficacité de ces dispositions?
4. Quels sont les liens existants entre le centre de liaison de l'égalité des sexes et les autres unités de planification en matière de processus de planification pour les budgets?
5. Comment décririez-vous les relations existantes entre le personnel du programme et le personnel de budgétisation ou de planification? De quelle façon ces deux groupes entretiennent-ils des liens formels ou informels? Le système de liaison existant est-il satisfaisant?
6. Comment la recherche est-elle utilisée, à l'interne et à l'externe, dans la planification de programmes?
7. Selon vous, quelle serait la façon la plus efficace d'améliorer l'intégration de l'égalité des sexes au processus de budgétisation ou de planification?

E. Bureau de surveillance ou d'évaluation

1. Comment déterminez-vous si les objectifs du ministère en matière d'égalité des sexes ont été atteints?
2. Quelle serait la façon la plus efficace de surveiller et de signaler la mesure dans laquelle les facteurs d'égalité des sexes ont été pris en considération dans la mise en oeuvre des projets ou des programmes?
3. Comment surveillez-vous la mesure dans laquelle les facteurs d'égalité des sexes ont été pris en considération dans le rendement des projets ou des programmes?

Adaptation et traduction du document de Beck et Bakker (2002).

ANNEXE C : SITES WEB DES ORGANISMES PROVINCIAUX

Remarque : toutes les adresses URL ont été vérifiées en octobre 2006.

Alberta

- Alberta Community Development, Human Rights and Citizenship Branch
Department of Community Development :
<www.cd.gov.ab.ca/helping_albertans/human_rights/womens_issues/index.asp>.

Colombie-Britannique

- Minister of State for Women's Equality :
<www.mcaws.gov.bc.ca/womens_services/index.htm>.

Manitoba

- Conseil consultatif des femmes du Manitoba : <www.mwac.mb.ca/index.html>.
- Direction générale de la condition féminine : <www.gov.mb.ca/wd/sw.fr.html>.
- Council of Women of Winnipeg : <www.council-wpg.mb.ca>.

Nouveau-Brunswick

- Direction des questions féminines du Bureau du Conseil exécutif :
<www.gnb.ca/0012/Womens-Issues/index-f.asp>.
- Conseil consultatif sur la condition de la femme :
<www.acswccf.nb.ca/English/acswl.asp>.

Territoires du Nord-Ouest

- Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest : <www.gov.nt.ca>.

Terre-Neuve-et-Labrador

- Advisory Council on the Status of Women : <www.pacsw.com/indexi.html>.
- Women's Policy Office (Branch of the Executive Council) :
<www.exec.gov.nl.ca/exec/WPO/default.htm>.

Nouvele-Écosse

- Advisory Council on the Status of Women : <www.gov.ns.ca/straw/>.

Nunavut

- Ministère de la Santé et des Services sociaux : <www.gov.nu.ca/hsssite/hssmain.shtm>.

Ontario

- Direction générale de la condition féminine :
<www.citizenship.gov.on.ca/owd/indexf.html>.

Île-du-Prince-Édouard

- Advisory Council on the Status of Women <www.gov.pe.ca/acsw/>.
- Interministerial Women's Secretariat : <www.gov.pe.ca/tpw/iws-info/index.php3>.

Québec

- Secrétariat à la condition féminine : <www.scf.gouv.qc.ca>.

Saskatchewan

- *Forty Years and Moving Forward...The Evolution of Women's Programming in the Government of Saskatchewan* : <www.swo.gov.sk.ca/40years.pdf>.

Yukon

- Women's Directorate : <www.womensdirectorate.gov.yk.ca>.

BIBLIOGRAPHIE

- AFAI (L'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale). s.d.
<<http://www.fafia-afai.org>>.
- Alberta Assembly Debates. <www.assembly.ab.ca>. Consulté en octobre 2005.
- Alesina, Alberto et Roberto Perotti. *Budget Deficits and Budget Institutions*, Working Paper Number 5556, Cambridge M.A., National Bureau of Economic Research, 1996.
- Bakker, Isabella. *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*, Londres, Zed Press/L'Institut Nord-Sud, 1994.
- . *Travail non rémunéré et macroéconomie : nouveau débats, nouveaux outils d'intervention*, Ottawa, Condition féminine Canada, 1997.
- . *Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budgeting*, Étude préliminaire, Rapport sur le développement humain, New York, Programme des Nations Unies pour le développement des Nations Unies, 2001.
- . *Gender Budget Initiatives: Why They Matter in Canada*, Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral, Document de travail n° 1. Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2005.
- Bakker, Isabella et Janine Brodie. *The New Canada Health and Social Transfer (CHST): Implications for Women*, Ottawa, Condition féminine Canada, 1995.
- Bakker, Isabella et Stephen Gill. « Global Political Economy and Social Reproduction »; *Power, Production, and Social Reproduction*. Sous la direction d'Isabella Bakker et Stephen Gill, Londres, Palgrave, 2003.
- Bashevkin, Sylvia. *Welfare Hot Buttons: Women, Work, and Social Policy Reform*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.
- Battle, Ken, Sherri Torjman et Michael Mendelson. « The 2003 Budget: Political Legacy Needs Policy Architecture », Ottawa, Caledon Institute of Public Policy (février), 2003.
- Beauchesne, Eric. « Court Challenge on EI », *Edmonton Journal*, 28 juillet 2003, p. A5.
- Beauvais, Caroline et Jane Jenson. « Executive Summary »; *Two Policy Paradigms: Family Responsibility and Investing in Children*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001.
- Beck, Tony et Isabella Bakker. *Assessment of Progress in Gender Mainstreaming in Programme Budgets in the United Nations System, Interim Report*, Équipe spéciale

interorganisations sur la parité entre les sexes dans les processus budgétaires des programmes, juillet 2002.

- Beck, Ulrich et Elizabeth Beck-Gernsheim. *Individualization: Institutionalized Individualism and Its Social and Political Consequences*, Londres, Sage, 2002.
- Benería, Lourdes. « Toward a Greater Integration of Gender in Economics », *World Development*, vol. 23, n° 1, 1991.
- Boessenkool, Kenneth. *Back to Work: Learning from the Alberta Welfare Experiment*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1997.
- Brodie, Janine. *Politics on the Margins: Restructuring and the Canadian Women's Movement*, Halifax, Fernwood Publishing, 1995.
- . « The Great Undoing: State Formation, Gender Politics, and Social Policy in Canada »; *Western Welfare in Decline: Globalization and Women's Poverty*, sous la direction de Catherine Kingfisher, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2002.
- . « Globalization, In/Security, and the Paradoxes of the Social », *Power, Production, and Social Reproduction*, sous la direction d'Isabella Bakker et Stephen Gill, Londres, Palgrave, 2003.
- . « Putting Gender Back In: Women and Social Policy in Canada », *Gendering the Nation State: Canadian and Comparative Perspectives*, sous la direction de Y. Abu-Laban, Vancouver, University of British Columbia Press, 2006.
- . À venir. « Canada's 3'D's: Gender and Social Policy in Canada »; *Remapping Gender in the New Global Order*, sous la direction de Marjorie Cohen et Janine Brodie, Londres, Routledge.
- Brush, Linda. « Changing the Subject: Gender and Welfare Regime Studies », *Social Politics*, vol. 9 (été), 2002.
- Burt, Sandra. « The Women's Movement: Working to Transform Public Life », *Canadian Politics*, deuxième édition, sous la direction de James Bickerton et Alain Gagnon, 1994.
- Burt, Sandra et Sonya Hardman. « The Case of Disappearing Targets: The Liberals and Gender Equality », *How Ottawa Spends, 2001-2002: Power in Transition*, sous la direction de Leslie Pal, Toronto, Oxford University Press, 2001.
- Cagatay, Nilufer. *Engendering Macroeconomics and Macroeconomic Policies*. Social Development and Poverty Elimination Division Working Paper, New York, Programme des Nations Unies pour le développement, 1998.

Caledon Institute of Social Policy. *Critical Commentaries on the Social Security Review*, Ottawa, janvier 1995.

———. « Accountability Versus Conditionality: the Future of the Canada Social Transfer », décembre 2003.

Campeau, Georges. *L'assurance-chômage à l'assurance-emploi : l'histoire du régime canadien et de son détournement*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

Canada. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*, Hull, Information Canada, 1970.

———. Discours du budget, Ottawa, ministère des Finances, 1994.

———. *La prestation nationale pour enfants : Rapport d'étape 2001, 2002*. <<http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/NCB-2002/ftdm.html>> (consulté en octobre 2006).

———. s.d. « À propos de nous ». <<http://www.millenniumscholarships.ca/fr/aboutus/index.asp>> (consulté en octobre 2006).

Canada, ADRC (Agence des douanes et du revenu du Canada). Statistiques sur le revenu (d'après les déclarations de revenus de 2002), 2004.

Canada, ARC (Agence du revenu du Canada). « Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) », 2006. <<http://www.cra-arc.gc.ca/benefits/ucb/faq-f.html>> (consulté en octobre 2006).

Canada, CFC (Condition féminine Canada). *L'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes au Canada 2002*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2002. <http://www.swc-cfc.gc.ca/resources/index_f.html> (consulté en octobre 2006).

———. *Budget 2004 Condition féminine Canada : revue en fonction de l'égalité des sexes*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2004. <http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/budget2004/index_f.html> (consulté en octobre 2006).

———. *Consultation sur l'égalité entre les sexes, 2005*. <http://www.cfc-swc.gc.ca/resources/consultations/ges09-2005/intro_f.html>. (consulté en octobre 2006).

Canada, DRHC (Développement des ressources humaines). *La Sécurité sociale dans le Canada de demain : document de travail*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1994.

———. *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2002a

- . *Pratiques prometteuses dans les programmes et services financés par l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH)*, 2002b. <http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/pls/edd/SP_AH_196_08_02x.lhtml>. (consulté en octobre 2006).
- Canada, Comité permanent de la condition féminine, *L'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite*, Ottawa (avril), 2005a.
- . . *Réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité permanent de la condition féminine « L'analyse comparative entre les sexes : les fondements de la réussite »*, 2005b. <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10477&SourceId=171841&SwitchLanguage=1> (consulté en octobre 2006).
- Canada, Comité permanent du développement des ressources humaines. *Équité, sécurité et perspectives d'avenir : Les Canadiens, maîtres d'oeuvre du renouveau social*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1995.
- Canada, RHDCC (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), « Assurance-emploi (a.-e.) et prestations de compassion », 2006. <http://www.hrsdc.gc.ca/fr/ae/genres/prestations_compassion.shtml>. (consulté en octobre 2006)
- Canada, Statistique Canada. *Le Quotidien*, 30 mars 2006. <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/060330/tq060330.htm>> (consulté en octobre 2006).
- CCPA (Centre canadien de politiques alternatives). s.d. Site Web. <www.policyalternatives.ca> (consulté en octobre 2006).
- CCSD (Conseil canadien de développement social). « Quel avenir pour le Canada? Il est temps de débattre du Transfert social canadien », 2004.
- CDC (Commission du droit du Canada). « Travailler, oui mais... Le droit du travail à retravailler », document de discussion, décembre 2004.
- Cheung, Leslie. *Le statut racial et les résultats sur le marché du travail*. Congrès du travail du Canada, Rapport de recherche n° 34, octobre 2005.
- Clarke, John. *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Welfare Policy*, Londres, Sage, 2004.
- CNB (Conseil national du bien-être social). *Revenus de bien-être social, 2000-01* (printemps 2002).
- . *Revenus de bien-être social*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1995-2004. <http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/principales/onlinepub_f.htm>. (consulté en octobre 2006).

- Conseils consultatifs du Nouveau Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve-et-Labrador. *Les femmes et la réforme de la sécurité sociale : une présentation au Comité permanent de la Chambre des communes sur le développement des ressources humaines*, 1994.
- Condon, Mary et Lisa Philipps. « Transnational Market Governance and Economic Citizenship: New Frontiers for Feminist Legal Theory », *Thomas Jefferson Law Review*, 2006.
- Cryderman, Kelly. « Welfare Clients Face New Policy », *Edmonton Journal*, 30 mars 2004, p. A7.
- CTC (Congrès du travail du Canada). *La protection de l'assurance-chômage à la baisse pour les sans-emploi du Canada*, mars 2003.
- Daly, Mary et C. Saraceno. « Social Exclusion and Gender Relations »; *Contested Concepts in Gender and Social Policies*, sous la direction de B. Hobson, J. Lewis et B. Sim Cheltenham, R.-U, Edward Elgar, 2002.
- Den Tandt, Michael. « Defence Spending Gets Boost », *The Globe and Mail*, 3 mai 2006, p. A14.
- Dobrowolsky, Alexandra. « The Chrétien Liberal Legacy and Women: Changing Policy Priorities with Little Cause for Celebration », *Review of Constitutional Studies*, vol. 9, p. 1-2, 2004.
- Dobrowolsky, Alexandra et Jane Jenson. « Shifting Representations of Citizenship: Canadian Politics of Women and Children », *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 11, p. 2, 2004.
- Dominelli, Lena. *Women Across the Continents: Feminist Comparative Social Policy*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Edmonton Journal*. « Editorial: Families Welfare a Proper Concern », A18, 2005.
- Elson, Diane. *Male Bias in the Development Process*, Manchester, University of Manchester, 1995.
- Elson, Diane et Nilufer Cagatay. « The Social Content of Macroeconomic Policies », *World Development*, vol. 28, n° 7, 2000.
- Esping-Anderson, Gosta. *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Londres, Oxford University Press, 1999.
- Esping-Anderson, Gosta, avec D. Gallie, A. Hemerijck et J. Myles. *Why We Need a New Welfare State*. Londres, Oxford University Press, 2002.

- Evans, Patricia. « Downloading the Welfare State Canadian Style »; *Diminishing Welfare: A Cross National Study of Social Provisio*,. sous la direction de Gertrude Goldberg et Marguerite Rosenthal, Londres, Auburn House, 2002.
- Fenwick, Tara. « What Happens to the Girls? Gender, Work, and Learning in Canada's New Economy », *Gender and Education*, vol. 16 , p. 2, 2004.
- Fortin, Sarah, Alain Noël et France St-Hilaire. *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.
- Fraser, Nancy et Linda Gordon. « A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the US Welfare State », *Signs*, vol. 19, n° 2, hiver 1994.
- Galloway, Gloris. « Plan Favours Stay-at-home Parents », *The Globe and Mail*, 3 mai 2006, p. A8.
- Gazso, Amber Marie. « Gendering the Responsible Risk Taker: Social Assistance Reform and Parents' Citizenship, Market and Family Care Relations in Three Western Provinces », thèse de doctorat non publiée, Département de sociologie, Université de l'Alberta, 2005.
- Geller-Schwartz, Linda. « An Array of Agencies: Feminism and State Institutions in Canada », *Comparative State Feminism*. Sous la direction de Dorothy Stetson et Amy Mazur, Thousand Oaks, Sage Publications, 1995.
- Gray, Grattan (alias Ken Battle). « Social Policy by Stealth », *Options politiques*, vol. 11, n° 2, mars 1990.
- Harder, Lois. *State of Struggle: Feminism and Politics in Alberta*, Edmonton, University of Alberta Press, 2003.
- Hatfield, Michael. « Groupes à risque de persistance d'un faible revenu », *Horizons*, vol. 7, n° 2, 2004.
- Hoskyns, Catherine. « Mainstreaming Gender in the Macroeconomic Policies of the EU »; Standing Group on the European Union Second Pan-European Conference on EU Politics, Bologne, 24-26 juin 2004, 2005. <www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/179.pdf> (consulté en octobre 2006).
- Hunsley, Terrance. « La conciliation travail-vie dans un contexte de vieillissement de la population », *Horizons*, vol. 8, n° 3, p. 3-13, 2006.
- Jennissen, Therese. « The Federal Social Security Review; A Gender Sensitive Critique »; *Remaking Canadian Social Policy: Social Security in the Late 1990s*, sous la direction de Jane Pulkingham et Gorden Ternowetsky, Halifax, Fernwood, 1996.

- Jenson, Jane. « Redesigning the Welfare Mix for Families: Policy Challenges », Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, document de discussion, février 2003.
- . « Catching Up to Reality: Building the Case for a New Social Model », Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2004.
- Kershaw, Paul. « Choice Discourse in BC Child Care: Distancing Policy from Research », *Revue canadienne de science politique*, vol. 37, n° 4, décembre 2004.
- Kitchen, Brigitte. « Life-Chance Guarantees: A New Agenda for Social Policy », Toronto, Centre for Social Justice, 2005.
- Klein, Seth et Andrea Long. *A Bad Time to Be Poor: An Analysis of British Columbia's New Welfare Policies*, Vancouver, Centre canadien de politiques alternatives, 2003.
- Kunz, Jean et Jeff Frank. « L'hydre de la pauvreté », *Horizons*, vol. 7, n° 2, 2004.
- Laghi, Brian. « East Coast Premiers Lobby for a New Deal on Daycare Dollars », *The Globe and Mail*, 29 octobre 2005, p. A3.
- Lahey, Kathleen. *Les femmes et l'emploi : Abolir les entraves fiscales à leur participation au marché du travail*, Ottawa, Condition féminine Canada, novembre 2005.
- Lister, Ruth. *Poverty*, Cambridge, R.-U., Polity Press, 2004.
- Macdonald, Martha. « Feminist Economics: From Theory to Research », *Revue canadienne d'économie*, vol. 28, n° 1, 1995.
- Mackenzie, Hugh. *The Art of the Impossible: Fiscal Federalism and Fiscal Balance in Canada*, Centre canadien de politiques alternatives, juillet 2006 <www.policyalternatives.ca> (consulté en octobre 2006).
- Makarenko, Jay. *The Canadian Federal Budget*, 2005. <www.mapleleafweb.com/features/economy/budget/Federal-Budget/> (consulté en octobre 2006).
- Malloy, Jonathan. *Between Colliding Worlds: The Ambiguous Existence of Government Agencies for Aboriginal and Women's Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.
- Matas, Robert. « B.C. Revamping Welfare-to-Work », *The Globe and Mail*, 17 août 2005, p. A6.
- McIntosh, Tom. « Intergovernmental Relations, Social Policy and Federal Transfers after Romanow », *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 1, printemps 2004.

- McKeen, Wendy. *Money in Their Own Name: The Feminist Voice in the Poverty Debate in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.
- Meagher, Sharon et Patrice Diquinzio. *Women and Children First: Feminism, Rhetoric, and Public Policy*, Albany, State University of New York Press, éd. 2005.
- Neysmith, Sheila et M. Reitsma-Street. « Provisioning: Conceptualizing the Work of Women for 21st Century Social Policy », *Women's Studies International Forum*, vol 28, 2005.
- Noël, Alain. « A Law Against Poverty: Quebec's New Approach to Combating Poverty and Social Exclusion », Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, document d'information, décembre 2002.
- . « Power and Purpose in Intergovernmental Relations », *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond* (2003), sous la direction de Sarah Fortin, Alain Noël et France St-Hilaire, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.
- Noël, Alain, France St-Hilaire et Sarah Fortin. « Learning from the SUFA Experience ». *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond*, sous la direction de Sarah Fortin, Alain Noël et France St-Hilaire, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.
- Norton, Andrew et Diane Elson. *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, London, Overseas Development Institute, juin 2002.
- PACSW, Newfoundland and Labrador Advisory Council on the Status of Women, 2004. <<http://www.pacsw.com/indexi.htm>>
- Parkinson, Rhonda. *The Bank of Canada*, 2002. <www.mapleleafweb.com/features/economy/bank-canada/index.html>.
- Paterson, Stephanie, Karine Levasseur et Tatyana Teplova. « I Spy with My Little Eye ...Canada's National Child Benefit », *How Ottawa Spends: Mandate Change in the Paul Martin Era*, sous la direction de Bruce Doern, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004.
- Philipps, Lisa. « The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Fiscal (Ir)Responsibility », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 34, n° 4, hiver 1996.
- . « Taxing the Market Citizen: Fiscal Policy and Inequality in an Age of Privatization », *Law and Contemporary Problems*, automne 1999, <www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp63dautumn2006>. Consulté en novembre 2006.

- . *Gender Responsive Tax Policy Making: What Would It Look Like in Canada?*
Document préparé par le Levy Institute, Bard College, 26 avril 2006.
- Phillips, Susan. « SUFA and Citizen Engagement: Fake or Genuine Masterpiece »; *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond* (2003), sous la direction de Sarah Fortin, Alain Noël et France St-Hilaire, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.
- Prince, Michael. « From Health and Welfare to Stealth and Farewell: Federal Social Policy, 1980-2000 »; *How Ottawa Spends: Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*, sous la direction de Leslie Pal, Toronto, Oxford, 1999.
- . « The Return of Directed Incrementalism: Innovating Social Policy the Canadian Way », *How Ottawa Spends: The Security Aftermath and National Priorities*, sous la direction de Bruce Doern, Toronto, Oxford, 2002.
- . « SUFA: Sea Change or Mere Ripple for Canadian Social Policy », *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond*, sous la direction de Sarah Fortin, Alain Noël et France St-Hilaire, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.
- Rake, Katherine. « Gender Budgets: The Experience of the UK's Women's Budget Group », document préparé pour la conférence intitulée « Gender Balance Equal Finance », Bâle, Suisse, mars 2002.
- Rankin, Pauline et Jill Vickers. *Les mouvements de femmes et le féminisme d'État : intégrer la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2001.
- Rice, James. « Redesigning Welfare: The Abandonment of a National Commitment », *How Ottawa Spends, 1995-1996: Mid-life Crises*, sous la direction de Susan Phillips, Ottawa, Carleton University Press, 1995.
- . « Being Poor in the Best of Times », *How Ottawa Spends: The Security Aftermath and National Priorities*, sous la direction de Bruce Doern, Toronto, Oxford, 2002.
- Rice, James et Michael Prince. « Martin's Moment: The Social Policy Agenda of the New Prime Minister », *How Ottawa Spends: Mandate Change in the Paul Martin Era*, sous la direction de Bruce Doern, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004.
- Roy, F. « Aide sociale par province, 1993-2003 »; *L'Observateur économique canadien*, 11-010, p. 3.1-3.7, 2004.
- Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury. *Gender Analysis of Expenditure Project: Final Report*, 2004. <www.womenandequalityunit.gov.uk/research/gender_analysis.pdf> (consulté en octobre 2006).

- Sawer, Marian, « From Women's Interests to Special Interests: Reframing Equality Claims », *The Politics of Women's Interest*, sous la direction de Louise Chappell et Lisa Hill, Abingdon, R.-U., Routledge, 2006.
- Secrétariat pour les pays du Commonwealth. *Gender Budgets Make Cents (Understanding Gender Responsive Budgets)*, Londres, Secrétariat pour les pays du Commonwealth, 2002.
- Sen, Gita. « Gender Mainstreaming in Finance Ministries », *World Development*, Vol. 28, n° 6, 2000.
- Smismans, Stijn. *How to Be Fundamental with Soft Procedure? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights*, document de travail de l'unité de recherche sur la gouvernance européenne, 2-2005, Turin, Italie, 2005. <www.urge.it> (consulté en octobre 2006).
- Summers, Anne. *The End of Equality: Work, Babies and Women's Choices in the 21st Century*, Sydney, Random House, 2003.
- Stetson, Dorothy et Amy Mazur (éd.). *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Stratigaki, M. « The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of 'Reconciliation of Work and Family' », *Social Politics*, vol. 11, n° 1, 2004.
- Teghtsoonian, Katherine. « Disparate Fates in Challenging Times: Women's Policy Agencies and Neoliberalism in Aotearoa/New Zealand and British Columbia », *Revue canadienne de science politique*, vol. 39, n° 2, 2005.
- Teghtsoonian, Kathy. « Neoliberalism and Gender Analysis Mainstreaming in Aotearoa/New Zealand », *Australian Journal of Political Science*, vol. 39, n° 2, 2004.
- Teghtsoonian, Kathy et Joan Grace. « Something More is Necessary: The Mixed Achievements of Women's Policy Agencies in Canada », *State Feminism, Women's Movements and Job Training*, sous la direction d'Amy Mazur, New York, Routledge, 2001.
- Torjman, Sherri. « Milestone or Millstone? The Legacy of the Social Security Review », Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy, 1995.
- Townson, Monica. *La problématique de la pauvreté pour les Canadiennes*. Consultation sur l'égalité entre les sexes, Ottawa, Condition féminine Canada, août 2005.
- Voyer, J.P. « Pauvreté et exclusions : Nouvelles perspectives, nouvelles approches », *Horizons*, vol. 7, n° 2, 2004.

- Weldon, Laurel. « Citizens, Victims, Deviants: Restructuring Government Response to Violence Against Women in Canada », document présenté à l'assemblée annuelle de l'American Political Science Association, Chicago, 2004.
- Wiseman, Michael. « The European Union's 'Open Method of Coordination' and Social Policy in the United States: Are There Connections? Opportunities? », document préparé pour le séminaire de Frank Vandebroucke, ministre belge des Affaires sociales et des Pensions, George Washington University, Elliot School of International Affairs, 27 octobre 2003.
- Yalnizyan, Armine. *Canada's Commitment to Equality: A Gender Analysis of the Last Ten Federal Budgets (1995-2005)*. Ottawa : L'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, 2005a.
- . « Assessing the Federal Budget 2005: What's in It for Women », document préparé pour L'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale. Ottawa, mars, 2005b.
- . « Divided and Distracted: Regionalism as Obstacle to Reducing Poverty and Inequality », Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, septembre, 2005c.

NOTES

¹ Exemple : Jenson (2004)

² Extrait de Brodie (1995, p. 58)

³ Extrait de Jennissen (1996, p. 240)

⁴ Extrait de Teghtsoonian et Grace (2001, p. 250)

⁵ Extrait de Jennissen (1996, p. 240)

⁶ Extrait de Galloway (2006, p. A8)

⁷ Débats du 7 février; extrait de Yalnizyan (2005c, p. 19)

⁸ Le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il mettrait fin à cette pratique, et il ne récupérera pas la hausse de juillet 2004 au SPNE.

⁹ Nous soulignons que le Nouveau-Brunswick a lancé un projet de démonstration intitulé *Nouveau-Brunswick au travail* en 1993. Ce projet vise à augmenter l'employabilité et l'autosuffisance, et la participation à ce projet est volontaire. En 2000, la province a également mis en place un nouveau programme qui verse des subventions au travail aux employeurs qui fournissent 26 semaines d'emploi à des personnes désignées.

¹⁰ Extrait de Noël (2002, p. 5)

¹¹ Extrait de CFC (2002, p. 1)

¹² Extrait de Lister (2004, p. 79)

¹³ Les lois sur les budgets équilibrés et les amendements constitutionnels ajoutent une série définie d'objectifs quantitatifs au processus budgétaire, ce qui limite, par exemple, l'adoption d'une orientation politique de réduction d'impôt conjoncturelle standard de type Keynésien, l'augmentation des dépenses et des déficits en temps de récession et l'augmentation de l'impôt, la réduction des dépenses et les excédents en temps de croissance économique. Plusieurs questions importantes ont été soulevées au sujet de la relation existant entre les lois sur les budgets équilibrés et la réduction de la pauvreté (Bakker, 2001). Premièrement, les lois sur les budgets équilibrés remettent en question la possibilité de régler les problèmes budgétaires. Ces lois et règlements visent à établir certaines limites que les gouvernements devront respecter dans leurs politiques budgétaires par la mise en place de plafonds applicables aux dépenses et à l'imposition. Toutefois, ces mesures découragent l'adoption de politiques proactives favorisant l'égalité des revenus puisque les lois sur les budgets équilibrés, en particulier, entraîneront probablement une réduction des dépenses lorsque les revenus diminueront. En temps de récession, les politiciens peuvent en venir à la conclusion que les coûts politiques des sommes consacrées à la réduction de la pauvreté ou pour faire face aux incidences humaines de la restructuration sont excessifs. Deuxièmement, les lois sur

les budgets équilibrés nuisent au rôle essentiel que les dépenses gouvernementales jouent dans la stabilisation de l'économie en temps de récession dans le secteur privé. Si le gouvernement ne peut pas engager de dépenses conjoncturelles, il devra faire face à une baisse du niveau de la demande en réduisant les dépenses, une stratégie qui peut en réalité retarder la relance économique (Philipps, 1996). En somme, on peut prétendre que cet aspect des lois sur les budgets équilibrés révèle une dimension politique importante : un parti pris en faveur d'un gouvernement limité et contre la redistribution par les paiements de transfert.

**Projets financés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques de
Condition féminine Canada**

Appels de propositions : Réforme de la sécurité sociale : dix ans après*

Les femmes et le transfert canadien en matière de programmes sociaux : garantir les programmes sociaux

Shelagh Day et Gwen Brodsky

Aide sociale, travail et soins : traitement des mères monoparentales dans le cadre des nouveaux régimes d'employabilité

Stella Lord, Ann Manicom et Janet Rhymes

Women's Economic Equality Society

Le régime de politique sociale du Canada et les femmes : évaluation de la dernière décennie

Janine Brodie et Isabella Bakker

Prise en compte des opinions des femmes à faible revenu dans le débat public sur le transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) : Femmes autochtones à Vancouver, immigrantes et réfugiées à Calgary et femmes handicapées à Winnipeg

Institut canadien de recherche sur les femmes (ICREF)

Vilma Dawson, Carol Martin, Lise Martin, Marika Morris, Cecily Nicholson, Michelle Owen, Kamal Sehgal, Sara Torres, Colleen Watters, en collaboration avec Josée Charlebois

Les femmes et le programme d'assurance-emploi : l'incidence des règles actuelles sur l'admissibilité et le remplacement du revenu de chacun des sexes

Monica Townson et Kevin Hayes

Monica Townson Associates Inc.

* Certains de ces articles ne sont pas encore terminés et les titres ne sont pas tous définitifs.