



**Child Care Advocacy
Association of Canada**

**L'Association canadienne
pour la promotion des services de garde à l'enfance**



Que signifie pour les services de garde au Canada la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes?

Ce document a été rédigé par l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance et il a deux objectifs :

- Démystifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Convention)
- présenter les recommandations formulées à l'endroit du Canada par le Comité pour l'élimination de la discrimination envers les femmes (Comité)¹, des recommandations qui obligent nos gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour fournir un nombre suffisant de places abordables en services de garde et qui en font une question de droits humains pour les femmes.

Qu'est-ce que l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance?

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE)² fait la promotion d'un système de services de garde à l'enfance de qualité, financés à même les fonds publics, inclusifs et abordables et administrés en tant que services publics ou communautaires. Notre organisation, formée de membres individuels et organisationnels, est sans but lucratif et elle est représentative des régions. Depuis plus de vingt-cinq ans, l'ACPSGE travaille spécifiquement à la promotion des services de garde en tant que pierre angulaire de politiques familiales progressistes et respectueuses du droit de tous les enfants, de la petite enfance à l'âge scolaire, à une gamme diversifiée de services de garde dans leur collectivité. L'ACPSGE a participé à la création d'un corpus de recherches probantes démontrant que les objectifs de qualité et d'universalité ont de meilleures chances d'être atteints lorsque les services de garde sont planifiés à l'échelle gouvernementale et sont financés par l'État et lorsqu'ils sont tenus de rendre des comptes et sont assortis de cibles et d'échéanciers bien définis.

¹ Notre document porte spécialement sur les recommandations formulées en novembre 2008 par le Comité.

² Pour en savoir davantage sur la vision des services de garde au Canada de l'ACPSGE et sur nos recherches récentes, visitez notre site web au www.ccaac.ca.

Qu'est-ce que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes?

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Convention) a été établie en 1979 par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Souvent considérée comme une sorte de « déclaration des droits » des femmes, elle fait partie de sept traités onusiens sur les droits de la personne. Les pays qui en sont signataires conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les femmes jouissent de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales. En vertu du droit international, la Convention lie les États parties et constitue un mécanisme pour assurer aux femmes l'égalité d'accès et de participation à la vie politique et publique, à l'éducation, à la sauvegarde de leur fonction de reproduction, au travail, au droit de la famille, à la sécurité sociale et aux services de garde à l'enfance.

Le Canada et la Convention – l'histoire en bref

En février 2009, 185 pays, soit plus de 90 p. cent des membres de l'ONU, avaient signé et ratifié la Convention. Le Canada est devenu signataire en 1980 et a ratifié la Convention en 1981. Périodiquement, les pays signataires sont tenus de déposer des rapports de progrès aux Nations Unies. Le Canada, en ratifiant le traité, s'est engagé à assurer les droits des femmes décrits dans la Convention, tant à l'échelle nationale que provinciale et territoriale. Les rapports soumis à l'ONU portent sur des champs de compétence fédérale et provinciale et reconnaissent au fédéral la responsabilité de surveiller et de veiller au respect de la Convention dans les provinces et les territoires.

De plus, en 2002, le Canada, à l'instar de 52 autres pays, a choisi d'adhérer au Protocole facultatif de la Convention. Ce protocole prévoit deux procédures additionnelles pour assurer le respect de la Convention par ses pays signataires. Dans un premier temps, il permet à des individus et des groupes de déposer des plaintes officielles à l'ONU à propos de violations possibles de la Convention au sein de pays membres. Et deuxièmement, il crée une procédure d'enquête en vertu de laquelle un comité de l'ONU peut demander des explications et des clarifications dans des domaines où l'on soupçonne des violations graves et/ou systémiques de la Convention.

Le Canada et la Convention – tournure récente des événements

Les États parties doivent tous soumettre un rapport aux Nations Unies faisant état des mesures prises pour satisfaire aux obligations stipulées dans la Convention. En avril 2002, le Canada a soumis son cinquième rapport périodique pour les années 1994-1998. En 2003, le Comité sur l'élimination de la discrimination envers les femmes a examiné le rapport du Canada, a soulevé des sujets de préoccupation et a formulé des recommandations d'actions. À l'époque, le Comité avait souligné que le gouvernement fédéral se devait de poser des gestes significatifs pour remédier à l'inégalité persistante des femmes au Canada, notamment au sein de certaines populations.

Par la suite, les sixième et septième rapports du Canada sur la Convention ont été fusionnés en un seul rapport pour couvrir la période d'avril 1999 à mars 2006. Ce rapport faisait état des mesures mises en place durant cette période à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale. En novembre 2008, le Comité a publié un document intitulé *Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination envers les femmes : Canada* après avoir analysé les rapports 6 et 7 amalgamés et avoir constaté que bon nombre des préoccupations et recommandations du 5^e rapport, publié six ans auparavant, restaient au demeurant. De plus, des changements de politiques importants, notamment l'abolition du Programme de contestation judiciaire et l'instauration de nouvelles directives rendant les groupes de pression inadmissibles aux programmes de financement fédéraux, ont nuï aux capacités des organismes de promotion et de défense des droits civils des femmes de participer avec facilité aux activités des gouvernements de tous échelons.

La partie suivant de notre mémoire met l'accent sur des sections spéciales du rapport *Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination envers les femmes : Canada*³ publié le 8 novembre 2009, notamment sur les sections directement ou indirectement liées aux services de garde.

La Convention et les services de garde

La Convention affirme clairement que disposer d'un nombre suffisant de places abordables en services de garde est un facteur important pour permettre aux femmes d'atteindre l'égalité à part entière. En dépit des efforts du Canada pour démontrer des progrès en matière de services de garde, le Comité sur l'élimination de la discrimination envers les femmes déclare ce qui suit à la section 40 du rapport 2008 :

40. Le comité demande avec instance à l'État partie d'intensifier ses efforts pour fournir un nombre suffisant de places abordables en services de garde et de choix de logements décentes, y compris dans les collectivités autochtones, et de prioriser les femmes à faible revenu, qui sont particulièrement désavantagées dans ces domaines. Le Comité recommande également à l'État partie de réaliser une analyse coût-avantage pour déterminer l'impact des conditions de vie, de logement et de services de garde actuelles sur la prise en charge économique des femmes et d'en présenter les résultats dans son prochain rapport au Comité. Cette analyse devrait mettre l'accent, notamment, sur les femmes à faible revenu en prenant en compte l'aide sociale qui leur est versée par l'État par rapport au coût de la vie actuel, y compris pour le logement et les services de garde.

En collaboration avec l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI), en 2008, l'ACPSGE et d'autres ONG ont informé le Comité sur l'élimination de la discrimination envers les femmes que le manque de places abordables et accessibles en services de garde au

³ Pour consulter le document *Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Canada*, cf. http://www.nwac-hq.org/en/documents/SIS_Research/CEDAW-C-CAN-CO-7.pdf

Canada demeurerait un obstacle à l'égalité des femmes, limitant leurs options relativement au travail et/ou aux études. Les femmes sont toujours surreprésentées dans les emplois à temps partiel, souvent parce qu'elles doivent aussi assumer la double responsabilité de s'occuper de leurs enfants et de leurs proches vieillissants. De plus, les femmes continuent d'être plus nombreuses à occuper des postes moins bien rémunérés et à souffrir d'un écart salarial par rapport aux hommes.

Dans notre soumission au Comité, avons indiqué qu'au cours des dernières années, le gouvernement s'était attaqué au manque de places abordables et accessibles en services de garde en adoptant un certain nombre de mesures fiscales et en versant aux parents d'enfants âgés de six ans et moins une allocation mensuelle imposable de cent dollars. Le gouvernement fédéral a souvent justifié cette approche en invoquant les compétences fédérales versus les compétences provinciales et territoriales. L'ACPSGE et ses partenaires ont clairement démontré que malgré ces mesures fiscales et les allocations versées aux parents, aucun échelon gouvernemental n'avait créé un nombre suffisant de places abordables en services de garde pour soutenir véritablement les femmes et les familles en général.

La Convention et le leadership fédéral

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, ainsi que d'autres organismes, soutient depuis longtemps que même si les services de garde relèvent de la compétence des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral a un rôle de fiduciaire important et qu'à ce titre, il doit assumer son leadership et financer un programme en vertu duquel chaque province et territoire offre à sa population des services de garde à l'enfance de bonne qualité. Les Nations Unies partagent notre point de vue à cet égard. Dans son rapport du 8 novembre, *Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination envers les femmes : Canada*, le Comité a formulé la recommandation suivante :

12. Le Comité, prenant en compte la responsabilité juridique et le rôle de leadership du gouvernement fédéral dans l'application de la Convention, réitère la recommandation formulée en 2003, à savoir que l'État, fort de son rôle de leadership et de son pouvoir de dépenser, établit des normes et adopte un mécanisme de reddition de comptes et de mise en œuvre efficace, transparent, cohérent et uniforme de la Convention, auquel tous les échelons de gouvernement pourront participer.

Étant donné que les provinces canadiennes, sauf le Québec, ont échoué à se doter d'un système adéquat de services de garde, l'ACPSGE souligne dans son mémoire que le leadership fédéral et son pouvoir de dépenser sont manifestement des ingrédients essentiels au développement d'un tel système, comme ils le sont pour les systèmes d'éducation postsecondaire et de santé.

Dans le passé, des fonds ont été transférés aux provinces et aux territoires aux fins d'améliorer l'accès à un réseau de services de garde abordables et de qualité, mais aucune obligation en droit n'existait pour obliger les provinces et territoires à investir ces fonds dans leurs services de

garde ou à rendre compte publiquement de leur utilisation. Cette situation soulève des questions quant à l'obligation de reddition de comptes et à l'efficacité des rapports publics au Canada.

La Convention et les rapports publics

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance soutient depuis longtemps que les services de garde constituent un cas remarquable pour démontrer l'efficacité en général des rapports publics comme mécanisme de reddition de comptes. Dans une étude intitulée *Établir des liens*⁴, l'ACPSGE a déclaré que les rapports publics sur les services de garde fournissent, au mieux, des renseignements incomplets et, au pire, des données trompeuses sur les dépenses publiques, la responsabilité et les principaux indicateurs de progrès. La recommandation 12 du Comité (cf. précédemment) faisait déjà état du besoin de transparence dans l'application des mesures pour respecter la Convention. La position du Comité sur la nécessité de produire des rapports publics efficaces est résumée dans l'extrait suivant :

14. Le Comité demande à l'État partie d'établir des normes minimales pour le financement de programmes d'aide sociale, applicables à l'échelle fédérale, provinciale et provinciale, et de se doter d'un mécanisme de surveillance pour s'assurer que les gouvernements provinciaux et territoriaux soient tenus d'utiliser ces fonds de manière à ce que les décisions de financement répondent aux besoins des groupes de femmes les plus vulnérables et ne causent pas de discrimination envers les femmes. Le Comité demande également à l'État partie de réaliser une étude d'impact des programmes sociaux sur les droits des femmes.

La Convention et l'égalité des femmes

Les enjeux soulevés précédemment, à savoir les services de garde comme élément fondamental de l'égalité des femmes, les champs de compétence fédérale versus les champs de compétence provinciale et territoriale, ainsi que la reddition de comptes et des rapports publics satisfaisants pour suivre la trace des transferts pour des services importants destinés aux femmes et aux familles, font partie d'un programme plus vaste de revendications visant l'égalité des femmes au Canada. Malheureusement, au cours des dernières années, les nouvelles lignes directrices des programmes de financement fédéraux ont sapé les programmes d'aide destinés aux ONG et aux organismes de défense et de promotion des droits des femmes. Dans les recommandations du Comité du 8 novembre dernier, on peut lire :

28. Considérant l'importance considérable des activités de promotion, de lobbying et de recherche des ONG pour l'application de la Convention et de son Protocole facultatif, le Comité demande avec instance à l'État partie de considérer la révision des lignes directrices des

⁴ Pour consulter le document *Établir des liens : se servir des rapports au public préparés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour suivre la progression des services de garde à l'enfance au Canada*, cf. http://www.ccaac.ca/mtc/fr/pdf/Report/mtc_finalreport_fr.pdf

programmes de financement afin que les ONG qui font de la promotion, du lobbying et de la recherche soient à nouveau admissibles au financement du Programme de promotion de la femme. Le Comité encourage également l'État partie à établir un processus continu et régulier de consultation et de collaboration avec les ONG sur des sujets ayant trait à l'application de la Convention.

Dans le même ordre d'idées, le Comité s'est inquiété que les possibilités de participation des ONG et des organismes sans but lucratif à l'examen par le Comité des États parties ne soient pas largement diffusées au Canada, et notamment l'adhésion du Canada au Protocole facultatif.

16. Le Comité demande à l'État partie de prendre des mesures additionnelles pour assurer la présentation et la diffusion de la Convention et de son Protocole facultatif à tous les échelons de gouvernement – soit fédéral, provincial et territorial – notamment aux professions juridiques, partis politiques et fonctionnaires de l'État, y compris aux responsables de l'application de la loi, ainsi qu'à la population en général, notamment aux femmes et aux organismes de promotion de la femme, de manière à stimuler l'utilisation de la Convention et de son Protocole facultatif dans l'élaboration et la mise en œuvre de lois, de politiques et de programmes visant la réalisation concrète du principe d'égalité entre les hommes et les femmes. Le Comité encourage l'État partie à promouvoir systématiquement dans tous ses programmes de formation la connaissance et la compréhension de la Convention et des divers enjeux en matière d'égalité des sexes. Il demande aussi à l'État partie de faire en sorte que la Convention et son Protocole facultatif, de même que les recommandations générales du Comité et les opinions formulées dans des communications et demandes individuelles, fassent intégralement partie des programmes d'études, notamment en éducation juridique et en formation de la magistrature.

La Convention et le Canada – aller de l'avant

Manifestement, le Canada n'a pas réussi à satisfaire aux obligations de la Convention en ce qui concerne les services de garde et d'autres enjeux liés à l'égalité des femmes. La participation soutenue de voix de femmes représentatives de la société civile sera essentielle pour aller de l'avant et faire valoir le droit démocratique d'exiger des gouvernements qu'ils respectent leurs obligations en matière de droit international.

Le Comité sur l'élimination de la discrimination envers les femmes a demandé au Canada de soumettre dans l'année un autre rapport écrit décrivant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans les paragraphes 14 (cf. précédemment) et 32⁵ de son rapport. Le prochain rapport complet du Canada, fusionnant les huitième et neuvième rapports périodiques, devra répondre aux préoccupations exprimées dans *Observations finales* – novembre 2008 (en vertu de l'article 18 de la Convention) et être déposé en décembre 2014.

⁵ Dans le paragraphe 32, le Comité recommande au Canada de corriger les erreurs dans le système qui ont permis que le meurtre de femmes autochtones ne fasse pas l'objet d'enquêtes, de mener lesdites enquêtes et d'établir si ces disparitions sont de nature « raciales ».

Malgré l'absence de financement fédéral pour ce faire, l'ACPSGE a dirigé la rédaction du commentaire des ONG sur les services de garde, présenté dans le mémoire soumis au Comité par l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI)⁶. À l'issue de ce processus, nous avons formulé la recommandation suivante :

Le gouvernement fédéral devrait assurer un accès équitable à des services de garde de qualité et abordables à tous les enfants et à toutes les femmes et les familles. Pour ce faire, il faut :

- *des transferts suffisants et soutenus aux provinces et aux territoires;*
- *des mécanismes de reddition de comptes engageant les provinces et les territoires à développer des plans assortis d'échéanciers et de cibles en vue d'abaisser les frais déboursés par les parents et d'augmenter le nombre de places en [services de garde] publics et communautaires. De plus, les transferts fédéraux devraient servir à bonifier les salaires du personnel spécialisé, redresser la situation actuelle de crise au chapitre du recrutement et de la rétention du personnel au Canada et améliorer aussi la qualité des services en conséquence;*
- *des rapports publics clairs et actualisés sur les résultats obtenus.*⁷

En conclusion, nous voulons souligner les efforts inspirants de l'AFAI et d'autres groupes de femmes au Canada qui, malgré des obstacles incroyables et de plus en plus nombreux, continuent à répertorier des histoires de femmes, à partager le vécu de femmes et à recueillir des données et des preuves qui nous représentent si bien devant les Nations Unies.

La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes déclare que : « le développement complet d'un pays, le bien-être du monde et la cause de la paix demandent la participation maximale des femmes à égalité avec les hommes, dans tous les domaines »⁸. L'ACPSGE poursuivra son travail de promotion et de défense des services de garde aux côtés de ses partenaires jusqu'à ce que la pleine et entière participation des femmes à égalité dans les sphères sociales, politiques et économiques au Canada soit acquise.

⁶ Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, Égalité des femmes au Canada, http://www.fafia-afai.org/files/FAFIA_CEDEF_2008_Inegalite_des_femmes.pdf, pages 81 - 90 (consulté le 23 février 2009).

⁷ Idem

⁸ La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm> (consulté le 23 février 2009).