

RÉFLEXIONS SUR LE PLAN D'ACTION DU CANADA POUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Données de base, cibles, mesures et indicateurs : En langage simple, pour mettre en œuvre un programme, il faut savoir d'où on commence (les données de base), ce que l'on veut accomplir (la cible) et ce qui doit être fait pour partir du point de référence et atteindre la cible (les mesures), en plus d'avoir les moyens de mesurer le progrès (les indicateurs). Dans le cadre du PAC, 28 mesures et 24 indicateurs ont été établis, mais aucune donnée de base ni cible. L'absence de ces deux éléments a eu plusieurs conséquences. D'abord, il a été impossible de mesurer les résultats réels. Bien que le gouvernement ait pu produire des rapports sur les mesures mises en place conformément aux indicateurs, il n'a pu établir où il s'en allait ou s'il y arrivait.

Ensuite, l'absence de données de base signifiait que le rôle de direction à l'échelle mondiale déjà joué par le Canada dans la mise en œuvre des résolutions sur les FPS n'était pas clairement défini - notamment dans le cadre des activités suivantes : la présidence du Canada depuis 2000 du Groupe des amis des femmes, de la paix et de la sécurité (à l'ONU), l'approche fortement axée sur l'égalité des sexes adoptée dans le cadre du Programme de la sécurité humaine, le rôle de direction qu'a joué le Canada au Conseil des droits de la personne pour l'élimination de la violence envers les femmes, le grand élan donné à l'égalité des femmes, au renforcement socioéconomique des femmes et la réponse à la violence sexuelle dans le cadre des programmes de l'Agence canadienne de développement international (anciennement), l'intégration complète et déjà atteinte des femmes au sein des corps de police canadiens, et l'accès non discriminatoire des hommes et des femmes à l'ensemble des emplois militaires et des missions à l'étranger des Forces canadiennes (un point sur lequel le Canada fait figure de proue par rapport à la plupart de ses alliés, voire tous). L'établissement de données de base aurait permis d'établir des attentes plus réalistes quant aux objectifs du PAC.

Enfin, sans données de base sur lesquelles s'appuyer ni de cibles à atteindre, les 28 mesures, bien que positives en elles-mêmes, n'étaient pas ciblées. Les mesures étaient trop nombreuses et portaient sur une trop vaste gamme de questions, ce qui signifie que, même si un certain progrès a été réalisé, il a été impossible de démontrer ou même de réaliser les changements importants attendus du PAC.

Recommandation : Le PAC renouvelé doit prévoir des données de base et des cibles réalistes accompagnées d'un nombre limité de mesures clairement définies permettant de passer d'une à l'autre et dont les résultats peuvent être mesurés par des indicateurs appropriés.

Structure du PAC pour la mise en œuvre et la présentation de rapports. Le PAC prévoit une mise en œuvre effectuée de manière « distribuée », c'est-à-dire que chaque ministère ou organisme partenaire est responsable de la mise en œuvre dans le cadre de son mandat, selon ses propres autorités, ressources et cadres de responsabilisation. Cette façon de faire a bien fonctionné, car elle respecte pleinement notre structure parlementaire de gouvernement. Le PAC prévoit également que les partenaires soumettent un rapport annuel à AMC qui, à son tour, élabore un rapport de synthèse pour publication sur une base annuelle.

Comme il ressort de la discussion ci-dessus, le PAC comportait également des mesures et des indicateurs pangouvernementaux. Or, on a rapidement constaté qu'il était difficile de saisir les diverses activités de chaque partenaire dans le modèle commun de rapport, afin de permettre aux lecteurs de suivre les tendances et le rendement d'une année à l'autre ou dans l'ensemble du gouvernement. La présentation de données financières raisonnablement faciles

à suivre d'une année à l'autre s'est également avérée problématique. Le Groupe de travail interministériel sur les femmes, la paix et la sécurité a travaillé avec diligence pour résoudre le problème, mais il a conclu que cela ne pouvait raisonnablement pas se faire dans les limites des ressources disponibles. Le Groupe de travail a discuté avec des collègues de la société civile s'il n'est peut-être pas préférable que, pour le prochain PAC, chaque partenaire définisse ses données de référence, ses cibles, ses mesures et ses indicateurs dans sa propre annexe du PAC, dans le cadre d'une stratégie globale pangouvernementale. De plus, le rapport annuel de chaque partenaire serait annexé afin de donner une image réaliste des progrès réalisés et de montrer comment les progrès accomplis contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques globaux de l'ensemble du gouvernement.

Recommandation. Que la structure du PAC renouvelé soit double, avec un cadre stratégique global couvrant les plans de mise en œuvre individuels des ministères et organismes partenaires. Que la structure du rapport annuel public sur la mise en œuvre du PAC soit double, elle aussi, avec des données qualitatives et quantitatives qui reflètent les progrès réalisés par chacun des partenaires et qui montrent comment le travail accompli contribue à l'atteinte de l'objectif stratégique global.

Attribution d'activités aux efforts pour les femmes, la paix et la sécurité. Comme de nombreux autres gouvernements nationaux mettant en œuvre un plan d'action national pour les femmes, la paix et la sécurité (FPS), le gouvernement du Canada a reconnu que les quatre piliers des efforts pour les FPS – la prévention, la participation, la protection, et le secours et le rétablissement –, bien qu'ils constituent une construction conceptuelle utile, ne sont pas utiles quand vient le temps d'organiser les rapports sur la mise en œuvre du PAC. Par exemple, une activité de rétablissement après un conflit peut bien souvent être considérée comme une activité pour prévenir un regain potentiel de violence. De même, les activités de participation et de protection peuvent s'appliquer à la prévention et au rétablissement. S'il est relativement facile d'identifier les pays déchirés par un conflit violent et ceux qui viennent de sortir d'un conflit, étiqueter des États comme étant fragiles ou au bord d'un conflit peut poser des problèmes du point de vue de l'analyse, mais aussi causer des ennuis politiques et diplomatiques – imaginez la situation si le Canada indiquait qu'un État est fragile alors que celui-ci ne se considère pas comme tel. En outre, certains conflits se déroulent dans des États qui sont autrement raisonnablement stables, ce qui soulève la question de savoir quelle portion d'un programme à l'échelle du pays peut être attribuée aux efforts pour les FPS.

Il y a aussi la question de savoir si une activité est entièrement assimilable aux efforts pour les FPS ou seulement en partie. Par exemple, un projet visant à soutenir la participation d'organisations de femmes dans un processus de paix est clairement un projet pour les FPS. Par contre, un projet visant à faciliter la réconciliation intercommunale ne l'est pas par nature, mais il pourrait l'être en partie si l'on adopte une approche tenant compte du sexe qui traite clairement des besoins des femmes et des filles et de leurs contributions. Enfin, l'attribution d'activités aux efforts pour les FPS suppose un niveau constant et relativement élevé d'expertise en matière d'égalité entre les sexes dans l'ensemble du gouvernement, ce que complique la rotation du personnel. Dans l'ensemble des ministères et organismes partenaires, les problèmes décrits ci-dessus ont rendu très difficile le suivi efficace de l'état des choses et la production de rapports cohérents d'une année à l'autre.

Recommandation. Que les partenaires du PAC élaborent une approche simple et ciblée pour l'attribution d'activités aux efforts pour les FPS, notamment en renforçant les compétences des agents en matière d'analyse différenciée selon les sexes par de la formation, par la création de postes d'experts en matière d'égalité entre les sexes au besoin, par l'adoption d'une approche de marqueurs d'égalité entre les sexes, et en

favorisant une culture différenciée selon les sexes dans tout le travail pour la paix et le travail pour la sécurité.

DRAFT