

Le 25 janvier 2023

Au nom du Réseau des femmes d’Affaires mondiales Canada (AMC), nous avons le plaisir de présenter des observations au Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international dans le cadre de l’examen du service extérieur canadien en cours. Nous vous remercions de nous donner l’occasion de fournir notre point de vue, qui est le fruit de consultations menées auprès de femmes servant à l’étranger dans le cadre de missions canadiennes et au sein de l’administration centrale d’AMC. Bien que la contribution du Réseau des femmes soit une compilation de points de vue exprimés par des femmes d’AMC, elle ne représente pas la position du Ministère.

L’histoire du Canada est riche en jalons importants dans le domaine de la diplomatie et de l’égalité des sexes. Tout récemment, le Canada a été le premier pays (avec la Suède) et le premier pays du G7 à atteindre la parité dans la nomination des ambassadeurs et ambassadrices. L’étude du Sénat survient à un moment charnière et offre une occasion unique de formuler des recommandations qui permettront au Canada de donner l’exemple en matière de diplomatie par l’entremise des valeurs qu’il représente, des politiques qu’il met en œuvre et de son image, qui témoigne de la diversité et de la force de la population canadienne.

Le Réseau des femmes salue le travail qu’accomplit le Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international et souhaite attirer l’attention sur les mesures visant à éliminer les obstacles à la diversité, à l’équité et à l’inclusion au sein du service extérieur. Le service extérieur canadien peut être adapté aux besoins des femmes, mais nous pouvons en faire plus pour recruter, promouvoir et autonomiser les femmes, afin de mieux rendre compte des réalités actuelles auxquelles elles sont confrontées à l’étranger en tant que diplomates, mères, épouses et aidantes.

Je vous prie d’agréer, Madame, Monsieur, l’expression de mes sentiments distingués,

Grace Lee, coprésidente
Yvona Tous, responsable de la politique
Réseau des femmes, Affaires mondiales Canada

Mémoire à l'intention du Comité sénatorial permanent des
affaires étrangères et du commerce international

Soumis par

Le Réseau des femmes
d'Affaires mondiales Canada

Au sujet de

l'Étude sur le service extérieur canadien et d'autres éléments de
l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales
Canada

Le 25 janvier 2023

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :

Grace Lee : Grace.Lee@international.gc.ca

Yvona Tous : Yvona.Tous@international.gc.ca

Contexte : Le service extérieur canadien est-il adapté aux besoins des femmes?

À l'échelle mondiale, le service extérieur est perçu comme un domaine essentiellement masculin, et les femmes ont encore de la difficulté à obtenir des promotions et à trouver un équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Le Canada a fait beaucoup de chemin depuis la nomination, en 1958, de Margaret Meagher à titre de première femme ambassadrice, pour représenter le Canada en Israël. Le gouvernement du Canada pourrait toutefois déployer plus d'efforts pour que le service extérieur réponde aux besoins des femmes d'aujourd'hui, qu'elles soient basées au Canada ou engagées sur place.

AMC a réalisé des progrès importants en matière d'égalité des sexes dans plusieurs domaines clés. Par exemple, le Women in Diplomacy Index de 2022 publié par l'[Anwar Gagash Diplomacy Academy Report](#) (mars 2022), révèle que le Canada a nommé la proportion la plus élevée d'ambassadrices et de représentantes permanentes au monde, 50 % des postes d'ambassadeurs du Canada étant occupés par des femmes (52 sur 104). Le Canada a également accompli plusieurs « grandes premières » récentes en nommant Marta Morgan à titre de première femme sous-ministre des Affaires étrangères (2019) et en nommant les premières ambassadrices à des postes clés, notamment Kirsten Hillman à titre d'ambassadrice aux États-Unis (2020), Ailish Campbell à titre d'ambassadrice auprès de l'Union européenne (2020), Nadia Theodore à titre de première ambassadrice auprès de l'Organisation mondiale du commerce (2022) et, plus récemment, Jennifer May à titre d'ambassadrice en Chine (2022). Le gouvernement du Canada a obtenu ces résultats grâce à la mise en œuvre d'une vision stratégique et d'une mobilisation dirigée, et à l'établissement de priorités. Pour maintenir et amplifier cet élan, le gouvernement devra poursuivre dans cette voie.

Dans ce contexte, le Réseau des femmes d'AMC propose les quatre recommandations suivantes pour que les femmes puissent s'épanouir dans leurs divers rôles de diplomate, de cadre, de leader, d'épouse ou de partenaire, de mère et d'aidante.

Le Réseau des femmes à Affaires mondiales Canada

Le Réseau des femmes est le réseau d'équité en matière d'emploi le plus important d'AMC. Il compte plus de 800 membres bénévoles qui se consacrent à l'autonomisation des femmes dans les rôles de direction et à la promotion des efforts en matière d'égalité des sexes au sein du Ministère.

Selon les recherches menées à l'interne par le Réseau des femmes, si les femmes au sein d'AMC ont atteint la parité entre les sexes à l'échelon des ambassadeurs, il existe encore des écarts sous-jacents entre les sexes dans la représentation à l'étranger. Par exemple, l'étude que nous avons menée en 2021 et 2022 a révélé que, malgré la parité entre les sexes observée en début de carrière au sein du service extérieur (agents FS-01/agents principaux FS-02), les femmes ont tendance à rester à Ottawa (affectations à l'administration centrale) plus longtemps que les hommes plus tard dans leur carrière (gestionnaires de programme FS-03/directeurs adjoints FS-04/cadres FS-01) au lieu de servir à l'étranger. Bien que des recherches plus rigoureuses soient nécessaires pour confirmer les facteurs clés qui influent sur cette tendance, d'après des preuves anecdotiques et les témoignages des membres du Réseau des femmes, les considérations relatives à l'emploi du conjoint ou du partenaire, aux besoins éducatifs des enfants et à la prise en charge des membres âgés de la famille — des facteurs qui touchent davantage les femmes diplomates que les hommes — sont les principaux motifs qui poussent les femmes à décider de rester à Ottawa plutôt que de travailler à l'étranger.

Depuis août 2022, les membres du Réseau des femmes ont participé à des consultations et soumis des recommandations écrites pour l'initiative sur l'avenir de la diplomatie lancée par la ministre Joly plus tôt en 2022. À l'appui de l'étude en cours entreprise par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, le Réseau des femmes aimerait offrir les quatre recommandations ci-dessous pour aider le Comité à renforcer les considérations relatives à l'équité des sexes au sein du service extérieur canadien.

Recommandations :

1. Intégrer l'analyse comparative entre les sexes Plus (ACS+) aux politiques en matière de ressources humaines d'AMC, afin d'éliminer les obstacles institutionnels systémiques et de garantir la diversité de la main-d'œuvre.

En 1995, le gouvernement du Canada s'est engagé à appliquer l'approche ACS+ dans le cadre de l'élaboration de politiques, de programmes et de lois. Bien que les principes de l'ACS+ soient pris en compte dans le travail d'élaboration des politiques et des programmes au sein d'AMC (par exemple pour l'élaboration et l'évaluation des programmes), nous disposons de peu de renseignements sur l'examen des politiques et des procédures organisationnelles internes fondé sur l'ACS+.

Le Réseau des femmes recommande à AMC d'entreprendre une évaluation complète des politiques et des approches existantes de la dotation (recrutement, promotions, maintien en poste), de la formation et du développement professionnel fondée sur l'ACS+ afin de garantir l'élimination des obstacles systémiques auxquels font face les femmes et les autres groupes visés par l'équité en matière d'emploi (Autochtones, minorités visibles, personnes handicapées, personnes 2SLGBTQI+). Cette évaluation, entreprise avec la pleine participation du personnel d'AMC et en consultation avec lui, devra se concentrer sur la compréhension et l'élimination des obstacles auxquels les femmes et les autres groupes visés par l'équité en matière d'emploi et la diversité sont confrontés dans le cadre de leur avancement professionnel. À titre d'exemple, ce type d'évaluation pourrait fournir de plus amples renseignements sur les difficultés auxquelles sont confrontées les familles monoparentales ou les personnes qui jouent le rôle d'aidant lorsque les principaux processus de dotation (p. ex. les entrevues, la vérification des références, les soumissions écrites) sont planifiés à des moments où la garde des enfants ou les services de répit sont susceptibles de poser problème (p. ex. les vacances d'été, les vacances de décembre).

Le Réseau des femmes recommande également que les décisions clés relatives aux ressources humaines à l'échelle organisationnelle soient prises sous réserve d'une analyse de l'ACS+ transparente fondée sur des données non regroupées. Cette analyse doit s'appuyer sur les contributions des groupes d'employés diversifiés et en quête d'équité au sein d'AMC, et le résumé de ses résultats doit être communiqué à tous les employés et inclus dans les rapports sur la gouvernance organisationnelle.

2. Reconnaître les difficultés particulières liées à la planification familiale auxquelles font face les employés permutants et les employés recrutés sur place, et y répondre

Le service extérieur du Canada fonctionne selon le principe de la permutabilité, c'est-à-dire qu'au cours de leur carrière, les employés doivent déménager fréquemment pour servir dans des missions canadiennes à l'étranger. Cette permutabilité affecte différemment les hommes et les femmes. Bien que tant les hommes que les femmes participent à la planification familiale, les femmes sont souvent placées dans des

circonstances plus difficiles où elles doivent choisir de se concentrer sur leur famille ou sur leur carrière. Les considérations relatives à la planification familiale que les femmes diplomates doivent envisager ne sont pas prises en compte. En outre, tout comme les considérations relatives à la planification familiale et les conditions du congé de maternité et du congé parental, les politiques touchant le personnel recruté sur place varient considérablement dans le monde.

Afin de remédier aux difficultés particulières que pose la planification familiale aux employés permutants, le Réseau des femmes recommande à AMC de fournir un soutien ciblé aux futurs parents en leur offrant une assistance spécialisée, en simplifiant les processus bureaucratiques et en les conseillant sur leurs options en matière de congé de maternité ou parental à l'étranger ou lorsqu'ils retourneront au Canada.

Le Réseau des femmes recommande également l'étude de mesures supplémentaires pour fournir une aide à la planification familiale aux employés servant à l'étranger. On pourrait par exemple envisager de permettre aux employés servant à l'étranger de prendre un congé de maternité et un congé parental complets (comme c'est le cas pour les employés de la fonction publique du Canada) sans exiger la cessation anticipée de leur affectation à l'étranger. Le congé parental pour le personnel d'AMC affecté à l'étranger est actuellement plafonné à six mois. Les parents pourraient par exemple être autorisés à prendre le reste du congé parental à leur retour au Canada, à la fin de leur affectation à l'étranger.

Pour ce qui est de la situation du personnel recruté sur place dans les missions du Canada à l'étranger, le Réseau des femmes recommande un examen complet des politiques et des pratiques en vigueur en vue de les aligner plus étroitement avec les conditions et les avantages offerts au personnel canadien.

3. Moderniser le soutien offert par AMC au personnel affecté à l'étranger, y compris à leurs partenaires et conjoints et à leurs personnes à charge

Étant donné que plusieurs des politiques fondamentales soutenant les affectations à l'étranger et la permutabilité au sein du service extérieur canadien ont été établies il y a des dizaines d'années — lorsque les femmes n'occupaient pas de postes clés au sein du Ministère et jouaient souvent le rôle « d'épouses accompagnatrices » de leur mari diplomate — les pratiques entourant la permutabilité ne tiennent pas nécessairement compte des considérations ou des expériences des femmes.

Le Réseau des femmes recommande que l'on effectue rapidement un examen complet visant à moderniser ces politiques. Cet examen devra rendre compte des réalités actuelles du service extérieur canadien, au sein duquel les familles à double revenu sont de plus en plus la norme, et les considérations relatives aux conjoints et à la famille ont d'importantes répercussions sur les finances et la qualité de vie. Dans le cadre de cet examen, on devra accorder une attention particulière aux pratiques et aux mesures mises en place par d'autres pays qui offrent un soutien plus souple aux conjoints et partenaires des fonctionnaires travaillant à l'étranger. Par exemple, dans le cas des couples de fonctionnaires, les gouvernements de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède permettent aux fonctionnaires affectés à l'étranger de « partager » leur poste avec leur conjoint, ce qui offre une possibilité d'emploi au conjoint et une certaine souplesse à l'employé. Pour ce qui est des agents du service extérieur dont le conjoint travaille en dehors du gouvernement, le ministère des affaires étrangères de la Finlande offre par exemple des allocations au conjoint accompagnateur pour compenser la perte de source de revenus due au fait qu'il ne travaille pas à l'étranger.

Les femmes assument souvent une responsabilité plus importante dans le cadre de l'offre de soins aux parents âgés. Compte tenu du vieillissement de la population, AMC devrait examiner les Directives sur le service extérieur et l'assurance maladie pour faciliter l'accès aux parents au Canada ou envisager d'inclure les parents comme personnes à charge pour une affectation à l'étranger.

En outre, le Réseau des femmes recommande qu'AMC assure un meilleur soutien et un meilleur accès aux renseignements essentiels à la réussite du déploiement des employés et de leur famille à l'étranger. Bien qu'un certain soutien soit disponible pour les employés et leurs partenaires ou conjoints et personnes à charge, celui-ci est insuffisant. Pour s'assurer que les renseignements sur les différents aspects du déploiement à l'étranger sont communiqués de manière efficiente, efficace et équitable avec les employés d'AMC, le Réseau des femmes propose qu'AMC crée une plateforme interactive pour faciliter le soutien entre pairs parmi les employés d'AMC et les membres de leur foyer qui les accompagneront à l'étranger (conjointes ou partenaires et autres personnes à charge). Cette plateforme devra regrouper les connaissances et les conseils qu'AMC offre au niveau organisationnel et l'expérience vécue du personnel affecté à l'étranger relativement à des questions comme le soutien aux enfants nécessitant une assistance médicale ou éducative supplémentaire, ou les considérations liées aux agents ou personnes à charge 2SLGBTQI+.

4. Fournir une réponse efficace au harcèlement sur le lieu de travail

Le harcèlement est le syndrome général d'un environnement de travail toxique et touche de manière disproportionnée les femmes et les groupes sous-représentés, comme les minorités visibles, les personnes handicapées, les personnes 2SLGBTQI+ et les peuples autochtones. Bien qu'AMC soit déterminé à offrir un environnement de travail dans lequel toutes les personnes sont traitées avec respect et dignité, le harcèlement et la peur des représailles persistent. Selon le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2020 (dernier sondage dont les résultats sont disponibles), le Ministère a obtenu des résultats inférieurs à la moyenne sur des aspects tels que la crainte de représailles, les recommandations organisationnelles contre le dépôt d'une plainte officielle ou les préoccupations liées à la confidentialité d'un processus officiel. La permutabilité et les changements fréquents de gestionnaire jouent un rôle dans l'exacerbation des risques de harcèlement.

Le Réseau des femmes recommande de déployer des efforts plus ciblés pour prévenir et traiter le harcèlement au sein d'AMC, en encourageant les victimes et les témoins de harcèlement à se manifester. Le Ministère devra mettre en place une procédure simplifiée de dépôt de plaintes pour harcèlement et effectuer un examen des plaintes antérieures n'ayant pas été examinées. En outre, AMC devra prévoir un processus particulier pour les plaintes de harcèlement déposées par le personnel de la fonction publique contre un chef de mission provenant de l'extérieur du Ministère ou de la fonction publique. Dans certains cas, pour garantir un processus indépendant exempt de conflit d'intérêts, les enquêtes sur le harcèlement devront être menées de manière indépendante en dehors du Ministère. Il convient également de veiller à ce que le personnel recruté sur place ait confiance dans la procédure de traitement des plaintes et se sente habilité à faire part de ses préoccupations. Enfin, d'autres considérations devront être prises en compte au niveau organisationnel pour prendre des mesures lorsque les cadres sont conscients du harcèlement de leurs subordonnés, mais ne prennent pas de mesures explicites pour y mettre fin.

Afin de prévenir le harcèlement et les comportements indésirables chez les cadres, le Réseau des femmes est favorable à ce que l'on effectue des vérifications approfondies des références lors des concours de

dotation des postes de niveau EX-01 et de niveaux plus élevés, par exemple en communiquant avec des rapports directs non fournis par le candidat, en examinant des inspections, des enquêtes ou des plaintes antérieures, ou en se procurant un examen complet du rendement.

Conclusions

L'égalité des sexes commence à la maison et le service extérieur canadien peut donner l'exemple dans ce domaine. Le Réseau des femmes a formulé quatre recommandations visant à assurer des conditions d'emploi plus équitables pour l'ensemble du personnel : 1) intégrer l'analyse ACS+ aux politiques d'AMC en matière de ressources humaines, 2) soutenir la planification familiale, 3) moderniser les politiques relatives aux affectations à l'étranger et 4) lutter contre le harcèlement au travail. La mise en œuvre de ces recommandations nécessitera des changements systémiques, l'affectation de ressources à cette fin et un suivi régulier des progrès accomplis, qui aboutiront à un service extérieur plus représentatif de la diversité des Canadiens et dont les conditions d'emploi reflètent les valeurs de notre pays.

En résumé, le Réseau des femmes salue le travail qu'effectue le Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international et souhaite attirer l'attention en priorité sur les mesures visant à éliminer les obstacles à la diversité, à l'équité et à l'inclusion au sein du service extérieur. Le service extérieur canadien peut être « adapté aux besoins » des femmes et nous espérons que le Comité présentera des recommandations ambitieuses qui permettront au Canada de donner l'exemple en matière de diplomatie grâce aux valeurs qu'il représente, aux politiques qu'il met en œuvre et à l'image que nous renvoyons lorsque nous le représentons à l'étranger.