

Les programmes d'accès à l'égalité au Québec

Bilan et perspectives

Décembre 1998

**Maintenir les acquis
élargir le champ d'action**

Résumé

Les programmes d'accès à l'égalité au Québec

Bilan et perspectives

Décembre 1998

**Maintenir les acquis
élargir le champ d'action**

Résumé

**Ce document a été réalisé par la
Commission des droits de la personne et des droits de la
jeunesse du Québec.**

Conception, recherche et rédaction :

Monik Bastien, Direction des programmes d'accès à l'égalité

Muriel Garon, Direction de la recherche et de la planification

André Loïselle, Service des communications

Béatrice Vizkelety, Direction du contentieux

Sous la direction de :

Louise Caron-Hardy, Directrice des programmes d'accès à
l'égalité

Traitement de texte et mise en page :

Diane Durand, Direction de la recherche et de la planification

Infographie :

Marie-Denise Douyon, Direction des communications

**Ce document résume le texte du même titre
Adopté par la Commission en séance extraordinaire
le 17 décembre 1998
(résolution COM-435-3.1)**

**Dépôt légal – 1998
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1ISBN 2-550-34018-3**

T ABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Les origines	1
Les particularités des programmes d'accès à l'égalité	2
Les cibles	5
Le contexte de la mise en oeuvre	9
Un bilan	9
RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX CONSTATS	11
Les programmes volontaires	11
Les programmes gouvernementaux	12
Les programmes d'accès à l'égalité soumis à l'obligation contractuelle :	
bilan quantitatif	14
Les programmes d'accès à l'égalité soumis à l'obligation contractuelle :	
bilan qualitatif	17
Les intervention systémiques	18
Les programmes d'accès à l'égalité en éducation	19
Un premier programme d'accès à l'égalité résultant d'une enquête ²⁰	
CONCLUSION 21	
Les premiers choix d'orientation	21
L'obligation contractuelle	22
La sphère publique	25
Les dossiers systémiques	29
Des réorientations à envisager	30
RECOMMANDATIONS 33	
Le développement de programmes et l'implication de l'ensemble des partenaires 33	
Les programmes d'accès à l'égalité dans le secteur public	34

Les programmes soumis à l'obligation contractuelle	37
Les programmes d'accès à l'égalité en éducation.....	39
Les mécanismes d'intervention de la Commission	40

Les origines

La promulgation de la *Charte des droits et libertés de la personne* de même que de l'ensemble des codes anti-discrimination au Canada s'est effectuée dans un contexte de reconnaissance d'inégalités profondes et persistantes au sein de notre société. Ces développements législatifs étaient portés par un fort courant social : un mouvement féministe vigoureux, un mouvement de reconnaissance des droits des personnes handicapées en émergence, la prise de conscience des iniquités à l'encontre des autochtones, la reconnaissance de la discrimination dont avaient été victimes certains groupes d'immigrants et dont les politiques d'immigration avaient été longtemps porteuse, etc.

La promulgation de la Charte québécoise fut donc accueillie avec enthousiasme. On disposait d'un outil : on pouvait commencer à travailler pour renverser les tendances, chasser les vieux démons de l'exclusion et des préjugés.

Pourtant, très vite, les moyens institués pour l'application de cet instrument dans la lutte quotidienne contre la discrimination et les atteintes aux droits sont apparus mal adaptés pour s'attaquer à des problèmes plus profonds et persistants. Ainsi, ces moyens étaient peu efficaces pour combler, dans des délais raisonnables, le gouffre des écarts créés par une discrimination inscrite dans la dynamique des rapports sociaux et aux effets cumulatifs, une discrimination qu'on allait appeler « systémique ». Le temps requis pour remettre les coureurs sur une même ligne de départ entraînait le maintien, pour une durée inacceptable, des désavantages produits par la discrimination, que celle-ci soit le produit de l'histoire ou qu'elle soit l'effet des stéréotypes ou des préjugés. Il fallait des mesures de rattrapage sans plus attendre; celles-ci devaient être jumelées à des transformations radicales des pratiques des milieux visés.

« Certains groupes comme les femmes, les autochtones, certaines minorités raciales et ethniques et les handicapés ont, historiquement et de façon généralisée, subi de la discrimination dans nos sociétés.

Pour remédier à cette situation, il ne suffit pas d'interdire la discrimination ouverte et directement identifiable... pour combattre la discrimination, il faut tenir compte de la discrimination passée et corriger ses effets

D'une manière quasi unanime, les spécialistes de ces questions considèrent que l'approche du cas par cas (bien qu'absolument nécessaire) et celle consistant uniquement en des mesures incitatives ou basées sur la bonne volonté sont tout à fait insuffisantes pour aborder sérieusement les situations généralisées d'inégalité qui prennent leur source dans des systèmes historiquement discriminatoires¹. »

Un moyen avait été proposé pour atteindre cet objectif : les programmes d'accès à l'égalité. Il avait été expérimenté, d'abord aux États-Unis, puis au Canada et dans les deux cas les résultats étaient significatifs².

Les associations et organismes voués à la promotion des droits et libertés de la personne et à la défense des groupes de personnes plus fréquemment victimes de discrimination avaient eux-mêmes recommandé la mise en oeuvre de tels programmes. L'entrée en vigueur en 1985 des dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* sur les programmes d'accès à l'égalité représentait donc pour eux un progrès majeur.

En effet, le législateur reconnaissait ainsi que les diverses formes de discrimination subies par certains groupes de

1 L'action positive et la *Charte des droits et libertés de la personne*, Commission des droits de la personne du Québec, mars 1981, p.3.

2 C'est ce que confirmeront diverses études, notamment H. Hammerman, *A Decade of New Opportunity – Affirmative Action in the 1970s*, The Potomak Institute Inc., 1984; Juge R.S. Abella, *Égalité en matière d'emploi – Rapport d'une Commission royale*, Ministère des Approvisionnement et services Canada, 1984.

personnes, tels que les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles, entre autres, n'étaient pas nécessairement des actes isolés, mais plutôt des manifestations de phénomènes généralisés, découlant de causes complexes et interreliées, sédimentées au fil du temps, et qu'il fallait, pour contrer les effets de ces situations d'inégalité, des remèdes dépassant l'approche du cas par cas et permettant un redressement général.

Il ne s'agissait donc plus d'une approche fondée sur la réparation de fautes individuelles, mais bien d'une approche systémique, essentiellement axée sur l'atteinte de résultats manifestes dans l'accès à une véritable égalité pour les membres des groupes victimes de ce type de discrimination.

Les particularités des programmes d'accès à l'égalité

C'est de ce contexte historique que les programmes d'accès à l'égalité tirent leur sens.

La mise en place de tels programmes signifie donc *d'abord l'identification des effets cumulatifs d'une discrimination systémique et des pratiques qui la soutiennent*. Une fois cette identification faite, des mesures spéciales peuvent être développées en faveur des membres de groupes qui, du fait de cette discrimination, connaissent un retard substantiel dans le domaine du travail, de l'éducation, de la santé ou de tout autre service ordinairement offert au public.

Ces mesures permettent d'accorder une *préférence* aux membres de ces groupes jusqu'à ce que soit atteinte une représentation équitable : embauche et promotion préférentielles à compétence égale, accès préférentiel à la formation pour les personnes possédant les prérequis, etc. La loi confirme le caractère non discriminatoire de ces mesures préférentielles puisque celles-ci constituent un moyen pour réparer une discrimination ayant des effets cumulatifs (systémique). Mais ces mesures sont *temporaires* et doivent être levées dès que les objectifs visés sont atteints.

À cette fin, la mise en place des programmes doit permettre, outre l'atteinte d'une représentation équitable, de *revoir et de modifier les pratiques* pouvant avoir des effets discriminatoires dans les milieux visés, notamment la gestion des ressources humaines en milieu de travail, les mécanismes d'orientation et de sélection des étudiants dans les milieux scolaires, etc. Ce « nettoyage » des pratiques apporte une certaine garantie de permanence aux résultats, les pratiques ainsi « nettoyées » devant rétablir *l'égalité des chances* sur une base continue. On compte, par la suite, sur l'effet d'entraînement lié à la présence d'une *masse critique* des représentants des groupes historiquement exclus pour assurer le maintien des effets obtenus.

En ce sens, ces programmes peuvent avoir un impact notable sur l'accès égalitaire aux avantages que procure une participation réelle à la société. Ils se distinguent toutefois de l'ensemble des autres mesures que toute société démocratique est appelée à mettre en place pour assurer *l'intégration* de tous ses citoyens. Avec les programmes d'accès à l'égalité, l'objectif est d'effectuer un rattrapage accéléré pour compenser un désavantage accumulé. Les mesures d'intégration doivent, pour leur part, assurer une participation équitable de tous les citoyens à la vie sociale, politique et économique sur une base régulière. Leur sphère d'action est donc beaucoup plus large et continue. Ces deux types de mesures agissent ainsi en complémentarité, les programmes d'accès à l'égalité étant des mesures de redressement temporaires visant le rétablissement d'un équilibre miné par la discrimination, les mesures d'intégration, un support continu à la participation en toute équité de tous les citoyens au développement de la collectivité et à ses fruits.

MISE EN OEUVRE DES DIVERS TYPES DE PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ

Types de programmes	Comment s'enclenche un programme de ce type	Comment se met en oeuvre un programme de ce type
Volontaire	<p>Sur une base volontaire, l'organisme ou l'entreprise qui souhaite mettre en place un tel programme effectue :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. une <i>analyse de ses effectifs</i> dans le but de déterminer s'il y a sous-utilisation de la main d'oeuvre compétente de l'un ou l'autre groupe ciblé, et cela pour chacune des catégories d'emplois de l'organisme ou de l'entreprise 2. une <i>analyse de ses politiques et de ses pratiques de gestion</i> de façon à identifier les éléments pouvant avoir des effets d'exclusion sur l'un ou l'autre des groupes ciblés 	<p>Si l'analyse révèle qu'il y a sous-utilisation et présence de politiques et de pratiques ayant des effets d'exclusion sur un groupe protégé par l'article 10 de la Charte, l'organisme ou l'entreprise établit :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. des <i>objectifs d'embauche ou de promotion préférentiels</i> pouvant permettre de combler le déficit observé dans un délai raisonnable 2. un <i>plan de transformation des politiques et des pratiques</i> pouvant avoir un effet discriminatoire sur l'embauche ou la promotion des groupes ciblés
Gouvernemental	Le gouvernement est tenu, en vertu de l'article 92 de la Charte, d'exiger de ses ministères et organismes d'effectuer les analyses décrites ci-haut	Idem
Obligation contractuelle	Une entreprise de 100 employés et plus qui obtient un contrat ou une subvention de 100 000\$ et plus est tenue d'effectuer les analyses décrites ci-haut	Idem
Imposé à la suite d'une enquête	<p>À la suite d'une plainte ou de sa propre initiative, la Commission fait enquête notamment :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la <i>sous-utilisation</i> de l'un ou l'autre des groupes visés par l'article 10 de la Charte dans une entreprise 	Si, à la suite de cette enquête, la Commission conclut qu'il y a exclusion discriminatoire de l'un ou l'autre groupe dans l'une ou l'autre des catégories d'emplois, la Commission peut proposer l'implantation, dans les délais

	<p>ou un organisme</p> <p>2. <i>les politiques et les pratiques</i> pouvant avoir un effet discriminatoire sur ces groupes</p>	<p>qu'elle fixe, d'un programme d'accès à l'égalité, selon les modalités décrites ci-haut</p> <p>La Commission peut, lorsque la proposition n'a pas été suivie, s'adresser à un tribunal pour obtenir l'élaboration et l'implantation d'un tel programme</p>
--	--	--

Les cibles

En raison du caractère particulier de ces programmes et des préférences qu'ils permettent d'établir, il est extrêmement important qu'ils soient ciblés en fonction du repérage des effets de la discrimination sur des groupes spécifiques.

Les programmes volontaires

Dans le cas de programmes élaborés sur une base volontaire, dans un milieu donné, le choix des cibles peut s'effectuer par une évaluation des effets de sélection, d'exclusion ou de préférence reliés à une caractéristique reconnue par l'article 10 de la Charte, dans ce milieu particulier. Ce constat s'appuie, dans le domaine du travail, sur une évaluation de la sous-utilisation et sur une identification des pratiques de gestion pouvant avoir un effet d'exclusion. Les entreprises disposent toutefois d'une marge d'appréciation à cet égard. En un mot, elles n'ont pas à faire une preuve formelle de la présence de discrimination pour mettre en place un tel programme. Elles s'engagent cependant, dans le cadre de ces programmes, à corriger les effets discriminatoires qu'elles ont constatés et les pratiques qui les perpétuent.

Les programmes liés à l'obligation contractuelle

Pour les programmes devant mobiliser de larges pans de la société, comme c'est le cas de l'obligation contractuelle, il était indispensable, ne serait-ce que pour des raisons de faisabilité et d'efficacité, d'établir des cibles prioritaires. L'identification de ces cibles a été établie à partir du constat d'une discrimination systémique dans la société prise dans son ensemble. À cette fin, un examen des données existantes et des études spécifiques sur les principaux groupes identifiés comme cibles potentielles fut entrepris. En d'autres mots, l'identification de ces cibles a été tributaire de données d'ordre sociologique et statistique³.

3 Bosset P. et Caron M., « Un nouvel outil de lutte contre la discrimination : les programmes d'accès à l'égalité », *La revue juridique Thémis*, vol. 21, n° 1, 1987, pp. 108-109.

Ces études permirent de confirmer un retard significatif, attribuable aux pratiques d'exclusion et de préférence, pour les *femmes*, les *minorités visibles*, les *personnes handicapées* et les *autochtones* : il était clair que ces pratiques, en limitant les choix et les chances, avaient placé ces groupes dans une situation défavorisée par rapport à l'ensemble de la société.

Les données sur les femmes étaient nombreuses et leurs résultats concordaient. Un important rattrapage s'imposait à leur égard; cette situation sera d'ailleurs largement confirmée par les analyses effectuées, par la suite, notamment dans les entreprises ciblées par l'obligation contractuelle.

Quant aux personnes handicapées, elles ne furent pas retenues comme cible en raison de l'introduction, dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, de l'obligation pour les entreprises de 50 salariés ou plus d'élaborer des plans d'embauche à leur intention afin de leur assurer une représentation équitable⁴.

Pour ce qui est des personnes regroupées sous une série d'appellations combinant les termes de « minorité », « communauté », « ethnique » et « culturelle », de très nombreuses données furent colligées et examinées⁵ et de nombreuses discussions eurent lieu. D'une part, les données générales laissaient entrevoir un très large éventail de situations et des écarts très importants d'un groupe à l'autre. Elles laissaient voir, d'autre part, des patterns de distribution diversifiés selon qu'il était question de la génération d'immigration ou de celle issue de cette immigration, de même que selon le moment où s'était effectuée cette immigration ou la durée du séjour en terre d'accueil.

Ces études ne permirent de faire ressortir un déficit d'ensemble sur le marché du travail que pour les

4 Il ne s'agit pas ici de faire le bilan de cette mesure. On doit toutefois noter qu'elle n'a malheureusement pas donné les résultats attendus pour l'accès effectif des personnes handicapées selon les plans élaborés.

5 Pour une revue générale de ces études, se référer à D. Helly, *Revue des études ethniques au Québec, 1977-1996*, INRS – Centre Culture et Société, novembre 1997.

personnes dont l'origine les reliait aux minorités visibles⁶. Au Québec, ce déficit affectait particulièrement les Noirs et les Asiatiques⁷.

Ces éléments menèrent au choix de retenir les minorités visibles comme cible générale de l'obligation contractuelle, mais non pas la catégorie plus large des minorités ethniques. Bien sûr cette catégorie plus large englobe les minorités visibles, mais son utilisation risquait de les défavoriser : quand une cible est large, les groupes plus touchés par l'exclusion risquent en effet d'être « oubliés ».

Ces constats généraux ne sauraient toutefois exclure que des groupes aient été l'objet d'exclusion dans diverses sphères de l'activité économique en raison de leur origine ethnique. On note au contraire, ici comme dans les autres pays d'immigration, le recours à la création de « marchés ethniques » comme stratégie d'insertion en réaction à l'exclusion vécue dans divers segments de l'économie, notamment dans certains secteurs de la sphère publique. La force et la persistance des préjugés et des stéréotypes fait également l'objet de constats récurrents. Les effets discriminatoires de ces situations peuvent être contrés par des programmes localisés. Une difficulté demeure toutefois dans la définition d'une catégorie large : c'est celle de l'hétérogénéité du groupe et de l'absence possible de préjugés négatifs, et parfois même l'existence de préjugés positifs, à l'égard de certaines de ses composantes.

6 À noter qu'à défaut d'un instrument pouvant s'appuyer sur des critères objectifs de visibilité, instrument qu'il s'est avéré impossible de construire, la définition opératoire de cette catégorie renvoie soit à l'auto-désignation, soit à une liste d'origines retenue pour les statistiques fédérales et utilisée partout au Canada. Cette liste regroupe les personnes originaires de régions dont les ressortissants présentent globalement des traits phénotypiques différents des caucasiens, ou qui se disent noirs.

7 A. Ledoyen, *Montréal au pluriel – Huit communautés ethno-culturelles de la région montréalaise*, Collection « Documents de recherche » n° 32, Institut québécois de recherche sur la culture, 1992; J. Boisjoly, D. Helly et S. Desrosiers, *Segmentation du marché selon l'origine ethnique*, Rapport remis à Emploi et Immigration Canada, Institut québécois de recherche sur la culture, 1993; voir également, D. Helly, *op. cit.*, pp. 38-42.

**CHOIX DES GROUPES À INCLURE DANS UN PROGRAMME
SELON LE TYPE DE PROGRAMME D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ MIS EN PLACE**

Type de programmes	Choix des groupes cibles	Femmes	Minorités visibles	Minorités ethniques	Autochtones	Personnes handicapées
Volontaire	Laissé à l'appréciation de l'organisme ou de l'entreprise; souvent établi sous la pression de groupes à l'interne	Selon les choix de l'organisme ou de l'entreprise	Selon les choix de l'organisme ou de l'entreprise	Selon les choix de l'organisme ou de l'entreprise	Selon les choix de l'organisme ou de l'entreprise	Selon les choix de l'organisme ou de l'entreprise
Gouvernemental	De l'initiative du gouvernement : le programme doit toutefois faire d'objet d'une consultation auprès de la Commission	Oui	Incluses dans le terme général de « communautés culturelles »	Incluses dans le terme général de « communautés culturelles »	Oui	Exclues parce que couvertes par les programmes d'embauche prévus à la <i>Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées</i>
Obligation contractuelle	Trois groupes ont été retenus après une évaluation des statistiques permettant d'établir un effet généralisé d'exclusion sur l'ensemble du territoire du Québec	Oui	Oui	Non	Oui	Exclues parce que couvertes par les programmes d'embauche prévus à la <i>Loi assurant l'exercice des droits des personnes</i>

Conclusion

						<i>handicapées</i>
Imposé à la suite d'une enquête	Défini à la suite d'une preuve de discrimination dans un milieu donné	Selon les conclusions d'une enquête	Selon les conclusions d'une enquête	Selon les conclusions d'une enquête	Selon les conclusions d'une enquête	Selon les conclusions d'une enquête

Le contexte de la mise en oeuvre

Tel est le cadre général dans lequel les programmes d'accès à l'égalité furent conçus et leurs cibles identifiées au Québec.

La mise en place d'un tel moyen, de même que le renversement significatif des tendances auxquelles il voulait s'attaquer, ne pouvaient toutefois se réaliser du jour au lendemain. L'outil était nouveau et il fallait l'adapter au contexte québécois. Il fallait développer des instruments spécifiques, définir les données pertinentes pour effectuer les évaluations et pour fixer les objectifs. Il fallait aussi vulgariser les termes et l'approche pour ceux qui devraient mettre en place ces programmes. Un travail de conception, de création d'outils, d'information et, il faut bien le dire, d'expérimentation, dans un contexte qui n'était pas toujours ouvert et coopératif, devait en somme être réalisé.

Dans son application, même si elle se voulait réaliste, nuancée, rigoureuse et respectueuse des groupes majoritaires, l'approche retenue signifiait néanmoins des changements d'habitudes, de valeurs, de mentalités, et constituait donc une approche inévitablement dérangeante pour les milieux concernés. Non seulement s'agissait-il de changer des politiques, des procédures, des règles écrites, mais également de transformer des cultures organisationnelles et de les amener à considérer comme normale la présence des femmes, des autochtones, des membres des minorités visibles et d'autres groupes à tous les niveaux d'une organisation.

Bref, comme partout ailleurs, il s'est agi de confronter des idées et des principes généraux à une réalité complexe et fluctuante, avec des résultats forcément inégaux.

Un bilan

À l'aube d'un nouveau siècle, et au moment où l'on vient de célébrer le 50^e anniversaire de l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a jugé opportun de faire le bilan de la mise en

oeuvre des programmes d'accès à l'égalité au Québec à la lumière des renseignements dont elle dispose.

Les groupes et organismes concernés ont exprimé le désir de connaître les résultats de cette expérience qui dure maintenant depuis plus de dix ans. Certaines interrogations sont par ailleurs soulevées sur la capacité des programmes d'accès à l'égalité de corriger dans des délais raisonnables les situations de discrimination vécues par certains groupes de personnes. Des inquiétudes sont également formulées quant aux résultats des programmes mis en oeuvre dans le cadre de l'obligation contractuelle.

Il s'agit donc d'abord de voir ce que l'expérience a pu donner, mais aussi de définir les avenues ou les approches susceptibles de produire des résultats toujours plus substantiels, dans un contexte économique et social qui s'est profondément transformé.

L'objectif de ce bilan est double : situer le cadre dans lequel les programmes se sont développés au Québec et présenter les résultats de cette première période d'implantation. Il ne saurait toutefois s'agir pour la Commission de remettre en question le bien-fondé de ces programmes. L'expérience qu'elle a acquise, ainsi que nous le verrons dans ce bilan, lui en démontre au contraire la très grande pertinence de cet outil.

Le bilan culmine dans la formulation de recommandations visant à combler les lacunes observées. Ces recommandations s'adressent au législateur, au gouvernement et à des intervenants majeurs au dossier. La Commission prend également, à la lumière de ce bilan, des engagements destinés à assurer une efficacité accrue à ses interventions.

Les programmes volontaires

Les programmes d'accès à l'égalité mis en place sur une base volontaire l'ont surtout été dans le cadre du *Plan d'action visant le démarrage de programmes volontaires d'accès à l'égalité pour les femmes* adopté par le gouvernement du Québec en 1986.

En application de ce plan d'action, 76 organisations acceptèrent de tenter l'expérience, soit 15 entreprises privées, une organisation syndicale, 19 organisations du secteur de l'Éducation, 10 du secteur de la Santé et des Services sociaux, 18 de celui de l'Enseignement supérieur et de la Science et 13 organisations du milieu municipal. Les participants à ces projets pilotes recevaient une subvention pouvant atteindre 50 000 \$ ainsi qu'une assistance-conseil coordonnée par le Secrétariat à la condition féminine.

Lors de l'évaluation gouvernementale de ce programme en 1990, seulement 32 organisations pilotes sur 76 (42 %) avaient fixé des objectifs numériques de représentation des femmes, et 23 (30 %) avaient adopté des mesures de redressement. Il semble qu'une majorité d'entreprises auraient aussi adopté des mesures correctrices à leurs pratiques de gestion, mais l'évaluation gouvernementale n'est pas très claire quant au nombre de ces entreprises.

Les résultats quantitatifs quant à l'accroissement de la représentation des femmes dans les organisations participantes n'ont pas paru très significatifs.

On peut toutefois retenir de cette expérience déjà ancienne – et des dizaines d'autres programmes volontaires pour lesquels la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a fourni une assistance-conseil – des conditions de réussite d'un programme d'accès à l'égalité qui demeurent toujours valables :

- *la nécessité d'un engagement ferme de la haute direction et d'une intégration du programme aux objectifs et à la gestion de l'organisation;*
- *l'importance de désigner une personne cadre comme responsable du programme et d'assurer une prise en charge permanente de cette responsabilité dans l'organisation;*
- *l'importance d'une stratégie de communication et de concertation pour assurer l'adhésion des gestionnaires et du personnel aux objectifs du programme.*

Les programmes gouvernementaux

D'une part, l'article 92 de la *Charte des droits et libertés de la personne* stipule que « le gouvernement doit exiger de ses ministères et organismes l'implantation de programmes d'accès à l'égalité dans le délai qu'il fixe ». La *Loi sur la fonction publique* limite cependant le sens du mot « organismes » à ceux dont les membres sont nommés et rémunérés suivant cette loi.

D'autre part, le gouvernement a l'obligation de consulter la Commission avant d'implanter ces programmes. Il est par contre pas soumis au pouvoir d'enquête de la Commission relatifs à un programme d'accès à l'égalité, ni à ses pouvoirs de recours au tribunal et de surveillance de l'application des programmes.

Les programmes d'accès à l'égalité de la fonction publique pour les femmes et les membres des « communautés culturelles » ont fait l'objet de plusieurs consultations auprès de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, mais celle-ci n'a pu vérifier, faute de pouvoir de surveillance, l'application de ses recommandations.

Le seul contrôle prévu pour l'implantation des programmes gouvernementaux est l'article 80 de la *Loi sur la fonction publique* qui prévoit que le gouvernement doit faire rapport une fois l'an à l'Assemblée nationale sur le degré de réalisation de ses programmes d'accès à l'égalité. De tels rapports formels n'ont toutefois été déposés qu'à deux reprises, au sujet des femmes en 1990 et des « communautés culturelles » en 1992.

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas encore jugé opportun d'inclure les autochtones parmi les groupes visés par ses programmes d'accès à l'égalité. Les personnes handicapées ont fait l'objet d'un programme de rattrapage.

Malgré ce qui précède, des données quantitatives publiées par les services gouvernementaux nous permettent d'avoir un aperçu global de la situation des groupes cibles dans la fonction publique.

Ainsi, on peut constater qu'entre 1986 et 1997, les effectifs féminins ont augmenté de 18,3 %, alors que le nombre des employés réguliers régressait de 5,4 %. À la fin de cette période, les femmes occupaient 47 % des emplois réguliers alors que leur pourcentage était de 37,6 % au début.

Par contre, quelques données plus spécifiques nous permettent de constater que la représentation des femmes dans les postes d'encadrement supérieur et d'encadrement intermédiaire demeure encore loin des objectifs à atteindre.

En ce qui concerne les membres des « communautés culturelles », qui étaient également ciblés par un programme d'accès à l'égalité, leur progression est beaucoup plus ténue, sinon inexistante. Leur nombre est en effet passé de 1092 à 1102, soit une croissance d'à peine 1 % de 1990 à 1996. Ce groupe constituait 2 % de l'effectif régulier en 1996; ce pourcentage est demeuré le même en 1997.

La situation est également critique pour les autres groupes ayant fait l'objet de préoccupation, mais n'ayant pas été ciblés par des programmes d'accès à l'égalité. Ce sont d'abord les personnes handicapées : leur nombre a régressé de 10 %, passant de 818 à 735 au cours de la période de 1992 à 1996. Quant aux autochtones, leurs effectifs ont chuté de 14,3 %; ils sont passés de 265 à 227 au cours de la période allant de 1992 à 1996. Enfin, les anglophones ont connu une réduction de 11,6 %, leur nombre passant de 465 à 411.

Finalement, une lacune majeure subsiste. Il n'existe aucun mécanisme qui oblige la mise en place de programmes d'accès à l'égalité :

- *dans les organismes publics dont les employés ne sont pas régis par la Loi sur la fonction publique;*
- *dans les sociétés d'État;*
- *et dans les institutions ou organismes parapublics des secteurs des affaires municipales, de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation.*

Quelques-unes de ces organisations ont fait savoir qu'elles appliquaient un tel programme, mais la grande majorité se sont montrées très discrètes à ce sujet, alors que ces services financés par des fonds publics auraient manifestement dû être à l'avant-garde en matière d'accès à l'égalité.

On ne peut que s'interroger sur le fait que rien n'oblige ces employeurs à faire et à divulguer quoi que ce soit à ce sujet, alors que les entreprises privées qui reçoivent un contrat ou une subvention du gouvernement sont soumises à l'obligation de mettre en oeuvre un programme d'accès à l'égalité et de présenter des rapports périodiques à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sous peine de sanction.

Au surplus, nos expériences de collaboration avec des organisations du secteur public ou parapublic qui souhaitaient élaborer volontairement un tel programme nous laissent croire que l'implantation effective de ces programmes n'a pas toujours suivi, ou qu'elle a laissé place à des façons de faire parfois discutables.

Les programmes d'accès à l'égalité soumis à l'obligation contractuelle : bilan quantitatif

On sait que les entreprises de 100 employés et plus qui souhaitent obtenir du gouvernement du Québec un contrat ou une subvention de 100 000 \$ et plus doivent s'engager, advenant l'obtention du contrat ou l'octroi de la subvention, à mettre en place un programme d'accès à l'égalité conforme à la *Charte des droits et libertés de la*

personne pour les femmes, les minorités visibles et les autochtones.

Cette obligation contractuelle implique notamment la présentation de rapports à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse pour fins d'évaluation de conformité.

Au 31 décembre 1997, 154 entreprises étaient soumises à cette obligation, dont 101 avaient franchi au moins une première année d'implantation de leur programme d'accès à l'égalité.

Après avoir retiré neuf de ces dossiers pour des raisons méthodologiques, la Commission a donc pu analyser les résultats quantitatifs de l'application des programmes dans 92 entreprises que nous avons réparti en 13 secteurs d'activité : pétrole, produits électroniques et matériel de bureau, imprimerie et édition, manufacturier/lourd, ingénierie, comptabilité, aliments, autre fabrication, papier, assurances, mines, habillement, sécurité et entretien, meubles de bureau, informatique.

Résumé des résultats globaux

Ce qui ressort d'une première compilation globale des résultats quantitatifs, c'est que deux des trois groupes ciblés par les programmes d'accès à l'égalité dans le cadre de l'application de l'obligation contractuelle ont progressé significativement au cours de la période d'application de ces programmes : ce sont les femmes et les minorités visibles, deux groupes fragiles qui ont échappé au courant qui a emporté de très nombreux emplois dans les entreprises visées pendant la période (neuf des quinze secteurs ont en effet connu des réductions d'effectifs).

Globalement, les effectifs féminins dans les catégories d'emplois retenues ont progressé de 3,4 % alors que les effectifs d'ensemble chutaient de 4,9 %. De même, les effectifs correspondants pour les minorités visibles ont progressé de 18,9 %. Quant aux autochtones, leur nombre s'est légèrement réduit, un peu moins que l'ensemble. Les femmes amélioraient ainsi leur

représentation dans six des huit catégories professionnelles visées par les programmes, les minorités visibles dans quatre, les autochtones dans cinq, bien que dans des proportions beaucoup plus faibles.

Les contextes dans lesquels ce mouvement s'est concrétisé variaient considérablement d'un secteur à l'autre et, au sein de ces secteurs, d'une entreprise à l'autre. Ainsi, nos données nous ont permis d'identifier au moins cinq types de milieux :

- *les milieux globalement féminins, mais où existent des petites enclaves masculines (souvent les postes de direction ou d'associés);*
- *les milieux largement féminins où différentes catégories d'emplois comptent déjà des pourcentages importants de femmes, mais où le mouvement demeure à accentuer;*
- *des milieux en amorce de féminisation;*
- *des milieux largement masculins où les femmes sont concentrées dans des ghettos;*
- *finalement, des milieux presque exclusivement masculins.*

Il est clair que les défis posés dans ces contextes variés quand il s'agit d'implanter un programme ne sauraient être les mêmes. L'analyse par secteur a permis de mieux mettre en évidence cette diversité. Les données générales nous montrent déjà toutefois que si les femmes ont progressé dans certaines catégories d'emplois, l'importance de cette progression est très variable selon les secteurs. Même chose pour les minorités visibles et pour les autochtones.

Il ressort cependant, une forte poussée des femmes dans les postes de direction (elles progressent dans 7 secteurs sur 14 présentant cette catégorie), dans ceux de supervision (7 des 10 secteurs touchés), et dans les postes professionnels (7 secteurs sur 11). Cette progression varie de 2 à 18 % pour la supervision et de 1 à un peu plus de 10 % dans les deux autres cas. Pour les minorités visibles, c'est dans les postes professionnels et techniques qu'ils progressent le plus, et dans les postes semi- et non spécialisés de la production et de la distribution.

Quant au chemin encore à parcourir, il est faible pour les femmes chez les professionnels (2,9 %), et les techniciens (4,4 %); il est un peu plus élevé pour la

direction (9 %). Il monte à plus de 13 % pour les emplois de production. Les minorités visibles ont encore pas mal de chemin à parcourir dans les emplois techniques et de distribution. Finalement les autochtones présentent des taux faibles en raison de leur dispersion, mais ces taux sont constants, autour de 1 %.

En un mot, on peut dire que globalement le mouvement est bien amorcé. Il demeure cependant de nombreuses poches de résistance et de nombreux obstacles conjoncturels à la progression. L'analyse par secteur permet d'en mieux définir les caractéristiques.

Résumé des résultats par groupes de secteurs

L'analyse détaillée des résultats quantitatifs d'abord par secteur, puis par groupe de secteurs, nous a permis de dégager les tendances qui suivent.

On a pu constater que les gains généraux observés se traduisent, pour les femmes dans les secteurs de services aux entreprises, par une réduction importante du chemin global à parcourir, et cela notamment pour les secteurs offrant des services d'ingénierie, d'informatique et de comptabilité. Quant aux membres des minorités visibles, ces gains, plus faibles, se traduisent également par une présence accrue parmi les professionnels et les cadres en comptabilité mais surtout en informatique.

Cet examen du secteur des services a aussi permis de constater que les compagnies d'assurances couvertes par le programme d'obligation contractuelle traînent loin derrière dans l'octroi d'une place aux femmes et aux minorités visibles parmi les hauts cadres et associés, et cela malgré une très forte présence des premières au sein du personnel.

Finalement, l'analyse a montré que les compagnies de services de sécurité et d'entretien ont globalement consenti un accès élargi aux femmes, mais qu'un important rattrapage demeure à réaliser; que les membres de minorités visibles y sont au contraire en régression et les autochtones, absents; qu'un important travail demeure donc également à poursuivre là. Pour les autochtones dans l'ensemble des secteurs de services aux

entreprises, l'examen détaillé de ce groupe de secteurs a confirmé la place très faible qui leur est faite et la très lente progression du rattrapage.

Quant aux entreprises des secteurs de fabrication que nous avons qualifié de « légère » et de distribution, elles ont également fait une plus large place aux femmes, et à un rythme moindre aux membres de minorités visibles, parmi les postes de direction, de supervision et les postes professionnels.

Côté production ou distribution, le chemin de départ était considérable et le bilan est loin d'être aussi positif : un important travail demeure partout à effectuer pour les femmes, surtout dans les postes non spécialisés. Pour les membres des minorités visibles, les situations sont très diversifiées, allant du ghetto à l'absence presque totale dans certaines entreprises; globalement, un effort important de rattrapage demeure à consentir en leur faveur dans ce regroupement de secteurs. L'effort paraît moindre à l'égard des autochtones, mais c'est essentiellement en raison de leur très faible disponibilité dans les régions où ces entreprises sont concentrées.

Finalement, dans le dernier regroupement dit de fabrication « lourde » et qui réunissait les entreprises les plus traditionnellement masculines, on a pu constater ici aussi, malgré de fortes contractions de personnel, des percées significatives pour les femmes dans les postes de direction ainsi que dans les postes professionnels ou techniques.

Le travail n'est toutefois pas achevé. Il est à peine entamé, dans la plupart des entreprises, pour les postes de production. C'est un groupe de secteurs où, d'autre part les minorités visibles sont peu représentées en raison principalement de l'éloignement de plusieurs entreprises : mais leur sous-représentation demeure plus forte pour les postes techniques ou professionnels dont le bassin de recrutement est plus large. L'excuse de l'éloignement ne saurait s'appliquer aux autochtones également très peu présents : leur sous-utilisation demeure forte pour les postes professionnels et de production dans une majorité de secteurs du groupe.

Les programmes d'accès à l'égalité soumis à l'obligation contractuelle : bilan qualitatif

L'examen des rapports qui nous ont été transmis par l'ensemble des employeurs soumis à l'obligation contractuelle nous a permis d'en dégager, en résumé, les constatations qui suivent.

D'une part, la presque totalité des entreprises soumises à l'obligation contractuelle ont accepté de s'engager à appliquer des mesures de recrutement préférentiel en adoptant un taux de nomination des membres des groupes cibles dans les catégories d'emplois où ils sont insuffisamment représentés.

Un tel taux, par exemple 50%, 33% ou 25%, exprime l'intention de l'entreprise de favoriser, une fois sur deux, sur trois ou sur quatre, l'embauche ou la promotion d'un membre d'un groupe cible qui poserait sa candidature et qui aurait les qualifications requises par l'emploi.

En règle générale toutefois, les responsables du programme – qui sont le plus souvent rattachés à la direction des ressources humaines – peuvent difficilement contrôler l'application effective de cette mesure puisque les décisions d'embauche ou de promotion se prennent fréquemment en dehors de leur responsabilité immédiate.

À notre avis, ce problème ne pourra se régler sans que la haute direction des entreprises confie aux gestionnaires des mandats précis quant à l'augmentation de la représentation des groupes cibles dans leur unité respective.

D'autre part, toutes les entreprises ayant participé au programme gouvernemental d'obligation contractuelle ont procédé, suivant les termes de leur engagement, à une analyse de leurs systèmes de gestion des ressources humaines à la lumière des dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elles ont adopté en conséquence un certain nombre de mesures correctrices dites « d'égalité de chances », lesquelles visent à éliminer ou à prévenir les risques de

discrimination et à assurer, à long terme, le maintien des résultats obtenus quant à la représentation des groupes visés par le programme.

Ces mesures ont touché respectivement l'évaluation des emplois, la rémunération, la dotation, l'intégration organisationnelle, l'évaluation du rendement, la formation, les conditions de travail et les relations de travail.

De multiples exemples de telles mesures sont décrites dans le chapitre correspondant du bilan de la Commission.

Globalement, l'examen des rapports reçus par la Commission et l'expérience de ses conseillers qui sont en contact direct avec des dizaines de gestionnaires d'entreprises nous ont permis de constater que la mise en oeuvre des programmes d'accès à l'égalité a contribué largement à sensibiliser ces gestionnaires aux risques de discrimination dans la gestion des ressources humaines, et à l'importance de modifier les règles et pratiques de gestion de manière à respecter l'égalité des chances.

Cependant, ce qu'il faut retenir de cette expérience, c'est que les changements ponctuels de politiques, de procédures, de règles, ne sont pas suffisants en eux-mêmes. Ce qui doit être visé, c'est un changement systémique dans les façons de gérer les ressources humaines, qui touche à la fois l'ensemble des acteurs (haute direction, gestionnaires, responsables syndicaux, membres de groupes cibles) et l'ensemble des sous-systèmes de gestion qui sont en constante interaction les uns avec les autres.

Les interventions systémiques

Certains dossiers ont été l'occasion d'interventions à grande échelle qui ont touché plusieurs organisations ou institutions dans un secteur d'activité donné. Ces dossiers se sont mis en place de façon extensive et se sont développés de façon particulière dans chaque cas. Leurs retombées ont déjà rejoint ou pourront rejoindre des cibles beaucoup plus larges.

Ainsi, le bilan de la Commission analyse successivement :

- *les programmes d'accès à l'égalité dans les corps policiers qui ont touché tant l'accès à la formation qu'à l'emploi, en signalant les résultats tangibles obtenus par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal;*
- *le dossier de l'emploi dans le réseau de l'éducation, où des outils d'analyse communs ont pu être développés de manière à faciliter le travail de chaque composante du réseau ou secteur concerné;*
- *un programme d'accès à l'égalité pour les femmes dans l'industrie de la construction, remarquablement bien conçu et amorcé, mais dont l'application rencontre des obstacles de taille, notamment de la part du ministère de l'Éducation;*
- *un projet en émergence : les autochtones et l'emploi, où un projet de partenariat entre la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et l'Assemblée des premières nations du Québec pourrait permettre aux autochtones de tirer davantage parti des programmes d'accès à l'égalité.*

Les programmes d'accès à l'égalité en éducation

Parallèlement aux programmes d'accès à l'égalité en emploi, l'article 86 de la *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit également l'existence de tels programmes dans le secteur de l'éducation, entre autres. Ces programmes visent alors à favoriser une représentation plus équitable des membres de groupes victimes de discrimination dans des programmes d'études dans lesquels ils sont peu présents.

Le programme le plus élaboré à cet égard est celui mis en oeuvre depuis 1995 par trois collèges de Montréal, les collèges Ahuntsic, John Abbott et Maisonneuve, en vue d'accroître la représentation des femmes, des membres des minorités ethno-culturelles et visibles ainsi que des autochtones parmi les étudiants admis en techniques policières, tout en respectant les contingentements fixés par le ministère de l'Éducation.

Élaboré en étroite collaboration avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal et la Sûreté du Québec, le programme d'accès à l'égalité permettra à moyen terme aux services de

police, particulièrement dans la région de Montréal, d'assurer au sein de leurs effectifs une meilleure représentation des divers groupes composant la population qu'ils desservent.

Il s'agit de créer une sorte de continuum entre la formation et l'emploi pour les membres de groupes plus fréquemment victimes de discrimination, dans la mesure où ils possèdent les aptitudes requises pour faire carrière dans ce domaine. Un tel programme boucle ainsi la boucle d'une approche systémique en permettant d'alimenter les sources de recrutement des corps policiers.

Il existe aussi un programme analogue pour les autochtones mis en place par la Faculté de droit de l'Université Laval depuis 1992. Dans ce cas, des places ont été réservées à des autochtones en sus du contingentement habituel.

Ces initiatives sont malheureusement beaucoup trop limitées, et il est clair que leur multiplication à tous les niveaux du système d'éducation pourrait largement contribuer à redresser la situation des groupes victimes de discrimination.

Un premier programme d'accès à l'égalité résultant d'une enquête

Le 9 mai 1996, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a évalué, à sa 290^e séance, le programme d'accès à l'égalité déposé par la Commission scolaire de l'industrie (CSI), tel que prévu dans l'entente hors cour conclue avec 40 de ses enseignantes qui avaient porté plainte.

À l'origine de ce dossier, la plainte des enseignantes dénonçait entre autres diverses pratiques de discrimination directe et indirecte à l'endroit des femmes dans les procédures d'embauche, l'attribution des tâches, des groupes d'élèves et des horaires, les mesures administratives et disciplinaires, le maintien et la fermeture de départements, l'accès à la formation ainsi que le soutien matériel et pédagogique. Elles se plaignaient également du climat de travail défavorable et dévalorisant pour le personnel féminin.

Après enquête et à la suite d'une demande en justice déposée par la CDPDJ devant le Tribunal des droits de la personne, la Commission scolaire acceptait finalement de verser une indemnité de 5 000 \$ à chacune des plaignantes et d'élaborer et implanter un programme d'accès à l'égalité.

Ces engagements furent stipulés dans un protocole d'entente signé le 31 octobre 1994 par la CSI, le Groupe des enseignantes de la Polyvalente Thérèse-Martin, le Syndicat de l'enseignement du Lanaudière et la CDPDJ, et qui venait mettre fin au litige entre les parties.

L'implantation de ce programme n'est pas suffisamment avancée pour qu'on puisse en faire une évaluation significative.

CONCLUSION

Ce premier bilan général du développement et de la mise en oeuvre des programmes d'accès à l'égalité au Québec permet d'apporter quelques éléments de réponse à deux questions fondamentales :

- *Ces programmes ont-ils apporté les résultats qu'on attendait d'eux ? Ont-ils permis un rattrapage des groupes ayant accumulé des retards significatifs dans l'accès égalitaire aux principales ressources de la société, notamment le travail et l'éducation, retards qu'on peut attribuer à des pratiques discriminatoires inscrites dans le fonctionnement des principales institutions de notre société?*
- *Quelles actions devraient être entreprises pour se rapprocher encore davantage de l'objectif d'égalité poursuivi lors de leur mise en oeuvre et pour assurer une efficacité maximale à cette démarche?*

Les premiers choix d'orientation

Bien sûr, des questions de ce type peuvent difficilement recevoir des réponses tranchées au couteau. Nous avons tenu à effectuer un bilan détaillé du contexte et des modalités de développement et d'application de ces programmes précisément pour pouvoir apporter une réponse réaliste et nuancée à ces interrogations.

De ce tour d'horizon, un premier élément à retenir renvoie à la difficulté d'amorcer une dynamique qui pourra avoir des effets d'entraînement importants dans le sens voulu pour l'ensemble de la société.

Dans le cas présent, les attentes étaient grandes et les groupes porteurs de ces attentes, nombreux. Mais, comme pour toute entreprise visant des changements profonds, c'est-à-dire des changements qui ne touchent pas seulement les pratiques, mais qui doivent rejoindre les mentalités et les cultures organisationnelles, les résistances étaient importantes.

Les options à prendre pour amorcer l'opération étaient aussi nombreuses. Celle de démarrer par des projets

pilotes financés par les fonds publics a certes permis d'expérimenter un instrument en construction. Elle a toutefois eu pour conséquence d'amener les entreprises participantes à confier l'opération à des consultants plutôt que de l'intégrer dans leur système de gestion des ressources humaines; cela n'a fait que retarder la prise en charge véritable de l'opération par les entreprises impliquées. De plus, comme l'opération s'est effectuée dans le cadre du volontariat, l'analyse des résultats est demeurée très sommaire en raison de l'impossibilité d'exiger des bilans.

Ce choix du volontariat a également résulté, pour la phase qui a suivi, dans une impossibilité pour la Commission d'évaluer les retombées des efforts considérables mis dans la consultation et le conseil auprès des entreprises désireuses de démarrer un programme, puisque les entreprises n'étaient pas tenues de lui faire rapport.

Quant au report de la mise en vigueur du premier alinéa de l'article 87 de la Charte⁸ prévoyant l'obligation de faire approuver tout programme, il a pour sa part ouvert la porte à l'élaboration de programmes ne respectant pas nécessairement les balises inscrites dans la Charte ou précisées dans la réglementation à ce propos.

En un mot, les premières phases d'implantation des programmes, outre les tâtonnements inévitables, se sont caractérisées par des ratés et des impossibilités de contrôle satisfaisant, en raison des limites inhérentes aux décisions politiques qui ont été prises et à la formulation législative des pistes possibles de mise en oeuvre.

L'obligation contractuelle

C'est donc avec soulagement que la Commission a accueilli la mise en vigueur du programme d'obligation contractuelle. Celle-ci signifiait que des entreprises seraient soumises à l'obligation d'implanter un programme d'accès à l'égalité selon des critères précis et des modalités préétablies. Le ciblage des entreprises renvoyait à la logique de l'utilisation de ressources

8 Ce premier alinéa n'est d'ailleurs pas encore en vigueur.

publiques dans le cadre de contrats ou de subventions gouvernementales, ainsi qu'à la taille des entreprises bénéficiaires. Le cadre d'élaboration des programmes était également précis et les entreprises devaient faire rapport. Un suivi et une évaluation pouvant mener à une sanction étaient prévus selon des modalités prédéterminées.

L'expérience était donc encadrée. Elle a effectivement entraîné le retrait de la liste des contractants de l'État d'un nombre non négligeable d'entreprises n'ayant pas voulu se conformer aux exigences établies.

Les résultats

Quant aux résultats, notre analyse montre que des pas importants ont été franchis dans une conjoncture où plus de la moitié des entreprises connaissaient une phase de réduction de leur personnel ou de restructuration importante. La représentation des femmes de même que celle des minorités visibles a connu des avancées importantes, principalement dans les postes de direction, de supervision et les postes professionnels, pour les premières, dans les professions et divers postes d'entrée ou des postes d'ouvriers qualifiés, pour les seconds; cela, malgré de nombreuses poches de résistance rencontrées notamment par les femmes dans les emplois de type non traditionnel.

L'analyse des mesures prises pour transformer les procédures de gestion des ressources humaines dans le but de prévenir le retour à la situation antérieure a également mis en évidence des initiatives importantes et largement répandues. Les mesures mises en place, et qu'on désigne sous l'appellation de mesures d'égalité des chances, sont porteuses de changements qui pourront se matérialiser à moyen terme ou même, dans plusieurs cas, dès que les conditions du marché le permettront.

Notre analyse a également permis de faire ressortir ce que l'expérience des conseillers en programmes d'accès à l'égalité permet de constater quotidiennement : c'est la volonté de s'engager dans le processus et la prise en charge clairvoyante des mesures requises à cette fin qui sont la meilleure garantie de succès. Cette volonté, de

même que la conscience des effets de la discrimination sur les bassins de main d'oeuvre et ultimement sur les entreprises elles-mêmes, amènent les entreprises à amorcer les mouvements les plus radicaux de rattrapage, dépassant alors les frontières étroites de l'entreprise. Les réussites de certaines papetières, dont l'engagement à embaucher les finissantes et les membres de la communauté autochtone a été officiellement communiqué dans les institutions de formation, sont à cet égard exemplaires. Toutefois, force est de constater que d'autres entreprises s'en sont tenues à leur retranchement derrière des exigences traditionnelles.

Les difficultés de parcours

Le travail à réaliser dans ce dossier n'a évidemment pas toujours été aisé, puisque, pour les entreprises, le temps requis pour se familiariser avec les outils est parfois long, le personnel affecté à l'opération changeant, mais peut-être surtout parce que les résistances au changement sont toujours grandes; on ne saurait oublier que les révisions exigées devaient ultimement mener, dans la plupart des milieux, à des transformations de culture organisationnelle. En un mot, le temps requis pour apprivoiser le comment, et pour se convaincre de sa nécessité, ne pouvait être négligeable.

On ne saurait donc cacher qu'au-delà des difficultés techniques inhérentes à la mise en oeuvre de programmes nouveaux, l'opération a été très onéreuse pour le personnel affecté à la tâche, en temps et en énergie à consacrer à la persuasion et éventuellement aux pressions.

Le chemin à parcourir

Les résultats montrent d'ailleurs clairement que le travail n'est pas achevé. Si une progression significative a été enregistrée, pour les femmes principalement, les écarts entre leur présence dans les effectifs et les compétences sur le marché sont loin d'être comblés dans de nombreux milieux. Même chose pour les minorités visibles : malgré leur progression notable dans le pourcentage global, le nombre de postes occupés par les membres de ce groupe

au sein des entreprises visées demeure encore très loin de celui qui refléterait une représentation équitable.

Notre évaluation a toutefois montré, secteur par secteur, que ce sont les autochtones qui demeurent les parents pauvres de l'opération.

La Commission entend donc multiplier ses énergies pour assurer, dans une perspective de justice sociale élémentaire, qu'une impulsion substantielle soit donnée en faveur de ce groupe négligé de façon inacceptable. Ce groupe est effectivement celui qui, historiquement, est affecté depuis la date la plus ancienne par la discrimination directe, indirecte et systémique : cette situation ne demeure évidemment pas à être prouvée, même si nos analyses de la sous-utilisation dans les entreprises ne cessent de la re-confirmer. Dans ses contacts avec les communautés et ses pressions accentuées auprès des entreprises, la Commission se donne comme une de ses priorités, dans le cadre de l'obligation contractuelle, de promouvoir toutes les actions pouvant réduire ce déficit inacceptable.

De façon plus générale, ce bilan a permis de mieux situer les retards les plus importants. La Commission compte exercer des pressions accrues dans les secteurs identifiés et auprès des entreprises qui se traînent les pieds.

Pour mieux assurer le développement, au sein des entreprises, des pratiques de gestion qui sont le plus rentable pour l'accès à l'égalité des divers groupes, la Commission compte poursuivre son analyse des données recueillies à ce propos au fil des ans. Il s'agira de mieux quantifier les retombées des diverses modifications apportées aux procédures et pratiques de gestion sur l'accès égalitaire des groupes cibles aux emplois où il y avait sous-utilisation. Ce travail permettra à la Commission de procéder à un affinement de ses outils d'évaluation et à la production d'instruments plus précis lui permettant d'effectuer des recommandations plus étayées de sanctions pour les retardataires fautifs.

Des mécanismes d'application du programme à parfaire

Dans le cadre de son mandat de suivi de la mise en oeuvre de l'obligation contractuelle, la Commission a par ailleurs été à même de souligner divers ratés dans la mécanique d'application du programme par les instances gouvernementales responsables. Diverses entreprises ont ainsi demandé et réussi à être exemptées du programme; d'autres sont passées à côté de l'application du règlement cadre. D'autres enfin ont pu recevoir des contrats ou des subventions malgré le fait qu'elles avaient été sanctionnées. Devant ces faits on ne peut plus être préoccupants pour la crédibilité du gouvernement en regard de la gestion de son propre programme, il est impérieux que le gouvernement mette en place un mécanisme qui clarifierait et coordonnerait les responsabilités de chacun à ce propos.

Des critères à élargir

De la même façon, comme la fixation des montants des contrats devant entraîner l'obligation se réfère à la valeur de contrats distincts, une même entreprise peut recevoir, en une même année, des contrats inférieurs chacun à 100 000 \$ mais dont le montant cumulatif excède globalement cette somme, sans être contrainte d'implanter un programme

De plus, des entreprises regroupant une main d'oeuvre inférieure à cent employés tout en comptant des effectifs suffisamment importants pour permettre l'application efficace d'un programme, reçoivent en une même année des contrats de plus de 100 000 \$ tout en demeurant exemptées de l'obligation.

Finalement, le caractère restreint de la définition des subventions entraînant l'obligation de mettre en place un programme d'accès à l'égalité, résulte dans des exclusions quelque peu absurdes : ainsi, par exemple, certaines universités sont complètement dispensées de cette obligation, alors que d'autres ne sont amenées à développer de tels programmes que dans le cadre des programmes fédéraux.

Les critères et modalités entraînant l'inclusion des entreprises bénéficiant de contrats ou de subventions gouvernementales importantes dans le cadre de

l'obligation contractuelle devraient donc être sérieusement revus. En raison de la lourdeur administrative qu'entraînerait une telle mise en place, nous ne considérons pas judicieux à cette étape d'étendre, par le biais d'une loi sectorielle, l'obligation à l'ensemble des entreprises de telle ou telle taille. *Il nous apparaît toutefois essentiel que la base d'application des programmes actuels soit significativement étendue.* Une meilleure couverture permettant de combler les lacunes que nous venons d'évoquer, constituerait le premier volet d'un élargissement souhaité des programmes.

La sphère publique

Un deuxième volet d'élargissement devrait viser les programmes liés au secteur public. Cette cible revêt une valeur symbolique très lourde. La vigueur de l'implantation des programmes dans ce secteur peut en effet véhiculer un message clair relativement à un choix démocratiquement formulé : celui de mettre en place des programmes d'accès à l'égalité comme outils de rattrapage des retards entraînés par la discrimination passée et par ses effets systématiquement inscrits dans les processus de gestion de la main d'oeuvre et donc toujours actuels. L'expression claire d'un tel engagement et sa matérialisation dans des programmes fermes ont aussi pour effet de renvoyer à la population l'image d'un secteur public où l'ensemble des groupes historiquement discriminés ont repris la place qui leur revient, et où la diversité de la société est représentée.

La Commission attendait donc énormément de l'engagement gouvernemental pris par l'inclusion de l'article 92 dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, en raison du caractère d'exemplarité des actions gouvernementales et en raison de l'importance du personnel couvert. La Commission attendait également énormément de l'impulsion que seul le gouvernement pouvait donner aux programmes dans la sphère plus large du secteur public.

Que peut-on retenir de la matérialisation de ces objectifs ?

Le programme de la fonction publique

Nos analyses des résultats de l'application des programmes dans la fonction publique n'ont pu que demeurer superficielles en raison du manque de données. En effet, même si l'article 80 de la *Loi sur la fonction publique* exige qu'un rapport de l'application des programmes d'accès à l'égalité soit déposé annuellement à l'Assemblée nationale, cette obligation n'a donné lieu qu'à deux rapports formels, l'un au sujet des femmes, en 1990, l'autre au sujet des « communautés culturelles », en 1992.

Compte tenu de ces réserves, nos analyses ont révélé des résultats intéressants, bien qu'encore partiels, pour les programmes à l'intention des femmes. Il apparaît ainsi que, là où une volonté claire a été exprimée aux responsables de personnel et où l'engagement d'atteindre les résultats a été clairement exigé des responsables de leur implantation, ces résultats ont pu se matérialiser de façon nette et relativement rapide.

Ces résultats montrent bien, par contraste, la faiblesse du message et des attentes exprimés ou des engagements exigés en regard des programmes à l'intention des autres groupes cibles. La représentation des membres des « communautés culturelles » a à peine progressé. On se trouve ici en discordance totale par rapport au message gouvernemental affirmant sa volonté « *de favoriser l'égalité entre les personnes et leur participation à la vie collective et au développement de la société* »⁹. La fonction publique provinciale renvoie une image monolithique de ses effectifs et cela même si le tiers des postes se situent dans la grande région métropolitaine de Montréal, largement multiethnique.

Comme le taux d'embauche des personnes jugées aptes parmi les membres des communautés culturelles est relativement élevé, on peut penser que c'est au niveau de la sollicitation de candidatures dans des milieux diversifiés que se situent les lacunes, à moins que le préjugé à l'égard des compétences, des expériences ou des acquis à l'étranger ait joué de façon préjudiciable au moment d'apprécier leur candidatures.

9 *Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 21, art. 11.2.

L'inclusion des minorités visibles dans la cible large des « communautés culturelles » ne permet pas d'estimer leur nombre dans la fonction publique. Étant donné le très faible pourcentage de présence du groupe plus large, on peut soupçonner que leur nombre est également infime parmi les employés de l'État.

La situation des personnes handicapées et celles des autochtones est encore plus déplorable.

Pour les premières, on voit mal comment un gouvernement puisse exiger des entreprises qu'elles mettent en oeuvre des plans d'embauche s'il ne donne pas lui-même l'exemple.

De la même façon, l'exigence faite aux entreprises d'intégrer les membres des communautés autochtones en fonction de leurs compétence ne peut que se perdre comme le vent dans le désert si le gouvernement ne sait donner l'exemple dans ses pratiques d'embauche et de promotion. Il est clair que le mouvement n'est pas amorcé, si ce n'est en infimes parcelles, puisque le gouvernement n'a pas encore décidé de faire des autochtones une cible officielle de ses programmes !

Finalement, les anglophones sont fortement sous-représentés dans la fonction publique. Cette situation pourrait être la résultante d'un ou de plusieurs facteurs. Quoi qu'il en soit, il serait largement temps d'inverser ce courant de sous-représentation pour des raisons d'intégration et de cohésion de l'ensemble de la société québécoise.

On peut penser que le morcellement des programmes en fonction des groupes cibles est pour une part responsable de l'échec des programmes les plus mous ou les moins désirés. Le fractionnement des programmes a en effet multiplié les responsables, les appareillages de construction, d'implantation et de vérification. Déjà, ainsi que nous l'avons observé au sujet des programmes d'obligation contractuelle pour lesquels un seul programme chapeautait l'ensemble des groupes cibles, il était difficile d'assurer le même engagement et les

mêmes résultats à l'égard de toutes les cibles. La dispersion ne peut qu'être une source d'inefficacité.

En conséquence, les organismes et ministères couverts par la *Loi sur la fonction publique* devraient n'avoir qu'un seul programme d'accès à l'égalité comportant des objectifs et mesures spécifiques pour chacun des groupes ciblés.

Par ailleurs, l'exclusion des emplois occasionnels comme objet des programmes d'accès à l'égalité, alors que ces emplois sont une porte d'entrée significative aux postes permanents, constitue une autre lacune des programmes gouvernementaux qu'il faudrait corriger de toute urgence.

Finalement, en raison de l'absence de résultats des programmes ciblant les « communautés culturelles », et de l'exclusion, comme cibles, de groupes ayant pourtant clairement fait l'objet d'un diagnostic global de discrimination systémique, notamment les autochtones et les personnes handicapées, les programmes gouvernementaux devraient se voir assujettis à la surveillance prévue aux articles 87 à 91 de la Charte.

Le secteur public non visé par l'article 92

Quant au secteur public non couvert par l'article 92, soit les organismes non régis par la *Loi sur la fonction publique*, les sociétés d'État et les institutions ou organismes publics des secteurs des affaires municipales, de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation, au sujet desquels nous étions également en mesure d'attendre le maximum d'engagement de la part de l'État, nous ne pouvons que constater le laisser-faire gouvernemental à cet égard : aucune définition des organismes devant mettre en oeuvre de tels programmes, aucune balise, aucun suivi. Quand il s'agit d'entreprendre des transformations de base, qui dit laisser-faire, dit souvent laisser-aller.

En fait, certains organismes ont effectivement amorcé des programmes, la plupart sous la pression, au sein de leur personnel, des membres de groupes ayant fait l'objet de discrimination au fil des ans. Les cibles étaient donc

souvent choisies en fonction d'un rapport de force, ce qui bien sûr tend à réduire sérieusement les probabilités de tels engagements en faveur des groupes les plus fragiles.

Les responsables de ces programmes ont été nombreux à faire appel à la Commission pour orienter leurs démarches. Des initiatives extrêmement intéressantes ont été entreprises, notamment dans le milieu de l'éducation, avec une excellente collaboration et une volonté d'étendre les programmes et de partager les outils.

Toutefois, comme ces programmes furent élaborés dans le cadre du volontariat, et comme le premier alinéa de l'article 87 de la Charte n'est toujours pas en vigueur, ils n'avaient pas à être approuvés par la Commission, ce qui pouvait donner lieu à des choix d'objectifs non conformes aux principes établis dans la Charte. De plus, les organismes n'avaient pas à préparer de rapport pouvant faire l'objet de vérification de la part de la Commission ou pouvant donner lieu à de larges études d'impact, comme cela a été possible pour les programmes élaborés dans le cadre de l'obligation contractuelle. Il est donc très difficile, dans les circonstances, d'apprécier avec quelque degré de précision les retombées de ces programmes.

La Commission considère en conséquence que non seulement l'ensemble de ces organismes et sociétés devraient être contraints d'élaborer des programmes d'accès à l'égalité, mais qu'ils devraient l'être de se soumettre à certaines règles d'élaboration et de rédaction de rapports annuels. Ces rapports devraient être disponibles et pouvoir faire l'objet d'un examen de la part de la Commission. En d'autres termes, les programmes élaborés par ces organismes et sociétés devraient être soumis, comme tous les autres, aux articles 87 à 91 de la Charte.

Cette obligation pourrait être balisée par un critère de taille. Dans le cas où le critère de 100 employés et plus serait retenu, le pourcentage des entreprises de cette taille qui seraient soumises à l'obligation d'élaborer un programme d'accès à l'égalité s'accroîtrait de plus de 20%.

Diverses mesures à envisager

Toujours dans le domaine public, les lenteurs inexplicables dans la mise en place de mesures permettant l'accès des filles à la formation requise pour l'accès aux métiers de la construction fournit un nouvel indice des faiblesses de l'engagement gouvernemental. Celui-ci avait pourtant été formel et public. Il devrait être respecté dans les meilleurs délais.

Finalement, toujours dans le domaine de la formation, mais cette fois en regard de la reconnaissance des compétences professionnelles, les ordres professionnels devraient être incités à revoir leurs procédures et critères d'admission et, par suite, l'obtention du droit de pratique, de façon à ce que ces procédures et critères soient exempts d'effets d'exclusion. Sans constituer des mesures de redressement, ces modifications pourraient fournir des mesures d'appui à un accès égalitaire des nouveaux arrivants à divers postes.

Les dossiers systémiques

Les dossiers systémiques sont, bien sûr, ceux pour lesquels les retombées sont les plus significatives : ils mettent à contribution l'ensemble des intervenants pouvant agir pour corriger les effets de discrimination à l'encontre de certains groupes de personnes. Nous pensons ici aux dossiers entrepris par la Commission ou à laquelle la Commission a été amenée à contribuer, notamment auprès des corps policiers, dans l'industrie de la construction et dans les Cégeps. Nous ne voulons pas non plus négliger les initiatives prises par certaines entreprises dans leurs milieux.

Les résultats obtenus dans ce cadre représentent, pour tous les acteurs impliqués, une évidente incitation à continuer dans le même sens. De telles approches seront en conséquence privilégiées par la Commission. En raison du caractère déterminant de la participation, à cette fin, des groupes victimes de discrimination, la Commission entend investir des énergies particulières pour s'assurer leur collaboration à des projets de ce type.

Des réorientations à envisager

La force des voix qui se sont opposées aux fondements mêmes des programmes d'accès à l'égalité, aux États-Unis surtout mais également au Québec, nous amène à examiner, avant de conclure, quelques éléments de l'argumentation avancée. Les attaques se sont principalement centrées sur l'allégation voulant que les gains réalisés auraient déjà permis de rétablir l'équilibre recherché et que les programmes ne seraient donc plus requis. Un autre argument très souvent avancé soutient que les préférences dont les groupes ciblés sont bénéficiaires seraient une source de dévalorisation personnelle et de rejet social plutôt que d'intégration.

À la question de savoir si des programmes d'accès à l'égalité sont toujours requis au Québec, les résultats de l'expérience des treize dernières années montrent, d'une part, que chaque fois que des analyses d'effectifs et de disponibilité sont entreprises, des sous-utilisations significatives des groupes ciblés sont observées : c'était vrai en 1990, ça l'est encore aujourd'hui. D'autre part, là où des programmes ont été développés et où leurs retombées ont été mesurées, on a pu constater que des résultats appréciables pouvaient être obtenus, *si la volonté de s'impliquer était présente*. Toutefois, il apparaît que les progressions sont lentes et que les objectifs sont loin d'être atteints, dans la plupart des milieux. Il paraît donc évident à la Commission que les programmes sont encore requis.

Quant aux effets négatifs sur les groupes visés et sur les personnes qui sont bénéficiaires de leur implantation, les appréhensions sont souvent fondées. Toutefois, ainsi que nous le notions dans la description de la mécanique des programmes, les entreprises qui mettent en place des mesures de redressement doivent également transformer les pratiques pouvant avoir des effets négatifs sur les nouvelles recrues et pouvant conséquemment minimiser les effets de ces programmes. Ainsi par exemple, les entreprises sont appelées à informer leur personnel des différents aspects des programmes, notamment du maintien des exigences de compétence lors de la sélection. De plus, comme il a été observé que l'entrée en fonction de personnes appartenant à des groupes jadis absents de certains

milieux tend à susciter diverses formes de harcèlement, la Commission a accordé une attention particulière à la mise en place de politiques anti-harcèlement dans les milieux où des programmes étaient implantés : de telles politiques ont effectivement été développées dans la très grande majorité des cas.

Certains s'interrogent par ailleurs sur la nécessité du maintien ou de l'élargissement des cibles actuelles. On notera d'abord que ces cibles ont été choisies à la suite d'analyses de longue durée permettant d'observer les effets cumulatifs et persistants de discrimination passée. Ces études ne sont pas à refaire pour le passé et nous avons souligné que les effets de la discrimination passée sont encore clairement observables chaque fois qu'un programme est amorcé. Il se peut cependant que la situation actuelle soit porteuse de nouvelles formes de discrimination généralisée touchant des groupes nouveaux. Les données officielles les plus récentes (recensement de 1996) devraient nous permettre d'identifier ces situations. La Commission s'engage à procéder à de telles analyses.

Entre temps toutefois, divers types d'exclusion à l'encontre de l'un ou l'autre groupe ont cours dans des milieux spécifiques. Même en l'absence de ciblage général d'un groupe, divers recours demeurent disponibles. Ainsi, un programme d'accès à l'égalité peut être élaboré si la démonstration est faite d'une discrimination systémique à l'encontre de ce groupe. Les groupes victimes peuvent porter plainte à la Commission; celle-ci pourra faire enquête et éventuellement exiger la mise en place de tels programmes. La Commission peut également faire enquête de sa propre initiative et faire des recommandations quant aux remèdes appropriés. Un programme peut également être élaboré volontairement dans une entreprise ou un organisme à l'intention de l'un ou l'autre des groupes couverts par l'article 10.

La Commission encourage vivement l'ensemble de ces initiatives et compte, pour sa part, accentuer le traitement systémique des plaintes qui lui sont soumises pour augmenter les retombées de ses règlements par des mesures de redressement global.

En somme, la Commission considère que les programmes d'accès à l'égalité demeurent nécessaires pour corriger la situation des personnes faisant partie de groupes plus fréquemment victimes de discrimination : le bilan démontre que ces programmes peuvent atteindre cet objectif lorsque certaines conditions sont réunies.

Les forces et les faiblesses identifiées dans le bilan de cette **première étape** d'implantation nous incitent donc à promouvoir les conditions qui permettront la poursuite et la multiplication des programmes d'accès à l'égalité au Québec, et l'accroissement de leur efficacité.

C'est dans cette perspective que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse formule maintenant les recommandations et les engagements qui suivent pour ce qui devrait constituer une **deuxième étape**, soit l'étape de consolidation de cet outil privilégié de lutte contre la discrimination que constituent les programmes d'accès à l'égalité.

La mise en place de cette base élargie d'objectifs et de moyens pourrait, à son tour ouvrir la voie à une **troisième étape** qui serait celle de l'élargissement à toutes les entreprises de taille importante de l'obligation d'implanter de tels programmes.

Dans cette perspective de consolidation, la Commission voudrait formuler quelques recommandations d'ordre général visant à favoriser le développement de conditions de base permettant l'extension et l'augmentation de l'efficacité des programmes d'accès à l'égalité.

LE DÉVELOPPEMENT DE PROGRAMMES ET L'IMPLICATION DE L'ENSEMBLE DES PARTENAIRES

La Commission voudrait d'abord réitérer :

1. ***qu'elle encourage toute initiative visant au développement de programmes d'accès à l'égalité dans l'ensemble des milieux où des habitudes et pratiques de divers ordres freinent l'accès sans discrimination de toutes les personnes compétentes à l'ensemble des postes disponibles.***

Compte tenu des risques de distorsion dans le développement de programmes d'accès à l'égalité volontaires en raison de l'absence d'obligation de les faire approuver par la Commission, celle-ci recommande :

2. ***la mise en vigueur du premier alinéa de l'article 87 de la Charte des droits et liberté de la personnes qui prévoit cette obligation de faire approuver par la Commission tout programme volontaire.***

De plus, en raison du rôle déterminant des regroupements de travailleurs pour l'amorce de la démarche tout autant que pour la maximisation de l'impact des mesures proposées dans le cadre de ces programmes :

3. ***la Commission s'engage à promouvoir la participation des associations de travailleurs pour la mise en place de ces programmes et pour le suivi de l'application des mesures développées dans ce cadre.***

Pour ce qui est des programmes déjà en place dans la sphère tant publique que privée, la Commission formule les recommandations spécifiques suivantes.

LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC

Les programmes gouvernementaux

En ce qui concerne les programmes d'accès à l'égalité mis en oeuvre par les ministères et organismes

gouvernementaux, les résultats quantitatifs globaux tirés des données publiées par l'Office des ressources humaines permettent d'observer que les efforts fournis à l'intention des femmes ont eu des effets significatifs, bien qu'en-deça des objectifs réalisables. Quant au programme pour les « communautés culturelles », il n'a eu aucun impact. Cette analyse soutient donc le constat à l'effet que lorsque la volonté est présente, des résultats importants peuvent être obtenus dans des délais raisonnables. Devant ce qui apparaît au contraire un laxisme inacceptable à l'égard des minorités visibles et ethniques, la Commission ne peut qu'exprimer sa vive impatience et signaler au gouvernement l'urgence d'agir.

Ces observations amènent la Commission à conclure que divers mécanismes relatifs à la mise en oeuvre et au ciblage des programmes doivent être revus. C'est pourquoi la Commission recommande :

4. ***que le gouvernement n'élabore qu'un seul programme d'accès à l'égalité dans la fonction publique, celui-ci devant comporter des objectifs et des mesures spécifiques pour chacun des groupes cibles;***
5. ***que le gouvernement accélère la mise en oeuvre des mesures prévues à son programme d'accès à l'égalité, et qu'il accentue les contrôles de l'application effective de ces mesures, notamment par une application rigoureuse de l'article 53 de la Loi sur la fonction publique qui permet de nommer de manière préférentielle, à compétence égale, un candidat visé par l'application d'un programme d'accès à l'égalité; enfin, qu'il s'assure de l'imputabilité de tous les paliers décisionnels;***
6. ***que ce programme soit assujéti aux articles 87 à 91 de la Charte des droits et liberté de la personnes, prévoyant notamment la surveillance des programmes par la Commission, de même que la possibilité pour la Commission d'exiger des rapports et de faire enquête.***

De plus, comme les programmes d'accès à l'égalité gouvernementaux se sont limités jusqu'à maintenant aux emplois réguliers, et que les emplois occasionnels constituent un bassin de recrutement important pour les emplois réguliers, la Commission recommande :

- 7. que le gouvernement étende la portée de son programme d'accès à l'égalité à l'ensemble des emplois occasionnels dans ses ministères et organismes.**

En ce qui a trait aux divers groupes ciblés, la Commission fait les recommandations suivantes :

- 8. que le gouvernement maintienne et renforce les mesures à l'intention des femmes dans le cadre de son programme.**

Considérant qu'en ce qui concerne les « communautés culturelles », les mesures prévues par le gouvernement dans son programme d'accès à l'égalité pour cette large catégorie n'ont donné aucun résultat tangible, et en raison de l'importance de la discrimination dont sont victimes les minorités visibles, la Commission recommande :

- 9. que les minorités visibles constituent un groupe cible spécifique du programme gouvernemental;**
- 10. que le gouvernement désigne spécifiquement les minorités ethniques comme groupe cible de son programme et renforce les mesures déjà prévues pour ce groupe en vue d'atteindre les résultats escomptés.**

Considérant que le gouvernement n'a pas jugé opportun d'inclure les autochtones parmi les groupes visés par ses programmes d'accès à l'égalité, alors que ce groupe – par ailleurs visé par l'obligation

contractuelle – est pratiquement absent des effectifs gouvernementaux, la Commission recommande :

- 11. que le gouvernement vise également par ses programmes d'accès à l'égalité le groupe des autochtones.**

Considérant qu'en ce qui concerne les personnes handicapées, l'article 86 de la Charte offre un cadre d'intervention global qui permet de tenir compte de l'ensemble de la discrimination systémique et d'agir sur plusieurs fronts dans la recherche de solutions concernant ce groupe, la Commission recommande :

- 12. que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires, de concert avec l'Office des personnes handicapées du Québec et la Commission, pour rendre les programmes d'accès à l'égalité applicables aux personnes handicapées.**

Compte tenu de la très faible représentation des anglophones dans la fonction publique et de la nécessité d'en évaluer les facteurs, la Commission recommande :

- 13. que le gouvernement reconnaisse la sous-représentation importante des anglophones dans la fonction publique et prenne les mesures nécessaires pour corriger cette situation.**

Finalement, constatant que deux rapports seulement ont été déposés par le gouvernement depuis la mise en place des premiers programmes en 1987, la Commission recommande :

- 14. que le gouvernement s'assure que le rapport relatif à l'application de son programme, requis en vertu de l'article 80 de la Loi sur la fonction publique, soit effectivement déposé**

et étudié annuellement à l'Assemblée nationale.

Les sociétés d'État et les organismes non régis par la Loi de la Fonction publique

Comme nous l'avons déjà signalé, il n'existe aucun mécanisme qui obligerait la mise en place de programmes d'accès à l'égalité :

- *dans les organismes publics dont les employés ne sont pas régis par la Loi sur la fonction publique;*
- *dans les sociétés d'État;*
- *et dans les institutions ou organismes publics des secteurs des affaires municipales, de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation.*

On comprend mal que ces organismes, tributaires de fonds publics, échappent à une telle obligation par ailleurs faite aux ministères et organismes gouvernementaux ainsi qu'aux entreprises bénéficiant de fonds publics par voie de contrats ou subventions. C'est pourquoi la Commission recommande :

- 15. *que la Charte des droits et liberté de la personnes soit modifiée de façon à assujettir les organismes publics non visés à l'article 92, et déterminés par règlement, à l'obligation d'implanter des programmes d'accès à l'égalité; ce règlement devrait être soumis, avant son adoption, à la Commission qui pourrait faire des observations au ministre responsable;***
- 16. *que les groupes ciblés soient les mêmes que ceux proposés par la Commission pour les programmes gouvernementaux.***

En ce qui a trait à cette dernière recommandation, des critères liés notamment au financement public, à l'obligation de verser des surplus au Fonds consolidé du revenu, à la taille (par exemple, 50 employés et plus), devraient permettre d'identifier les organismes qui

seraient soumis à l'obligation d'implanter un programme.

Ces programmes devraient être assujettis, aux articles 87 à 91 de la Charte, et donc pouvoir faire l'objet de la surveillance et éventuellement d'une enquête de la Commission.

LES PROGRAMMES SOUMIS À L'OBLIGATION CONTRACTUELLE

Les quelque 160 entreprises de 100 employés ou plus présentement soumises à l'obligation de faire un programme d'accès à l'égalité après avoir reçu un contrat ou une subvention de 100 000 \$ ou plus, ne représentent qu'une partie des entreprises privées bénéficiant de fonds publics. Dans un souci d'équité, et considérant la nécessité d'élargir la portée de l'obligation contractuelle à un nombre plus significatif d'entreprises qui émargent au budget de l'État, la Commission recommande :

- 17. que les entreprises de 100 employés et plus qui obtiennent, dans une période de deux ans, plusieurs contrats gouvernementaux dont la valeur cumulative atteint au moins 100 000 \$, soient également soumises au programme d'obligation contractuelle;**
- 18. compte tenu du caractère restrictif de la définition actuelle des subventions entraînant l'obligation contractuelle, que le gouvernement modifie sa réglementation de manière à couvrir tout type de subvention de 100 000 \$ et plus;**
- 19. que le gouvernement considère la possibilité de modifier sa réglementation relative aux contrats et aux subventions de manière à ce que les entreprises de 50 employés et plus soient soumises à l'obligation contractuelle de mettre en place un programme d'accès à l'égalité dans l'emploi pour les femmes, les minorités visibles et les autochtones,**

advenant l'obtention d'un contrat ou de tout type de subvention de 100 000 \$ et plus;

20. que le gouvernement inclue les personnes handicapées comme groupe cible de son programme d'obligation contractuelle;

21. que le gouvernement apporte des modifications au Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics, notamment :

- **à la section 2, pour éliminer les exceptions à la définition de contrats de services et à la définition de fournisseur;**
- **à l'article 31, pour soumettre les organismes publics dont le budget n'est voté ni en tout ni en partie par l'Assemblée nationale à l'obligation de n'adjuger des contrats de services ou d'approvisionnement (en concordance avec les recommandations 16, 18 et 19 ci-devant) qu'aux fournisseurs qui se sont préalablement engagés à implanter un programme d'accès à l'égalité conforme à la Charte des droits et libertés de la personne;**

22. enfin, pour assurer la crédibilité du programme d'obligation contractuelle, que le gouvernement clarifie et coordonne les responsabilités des divers paliers au sein de l'appareil gouvernemental dans la gestion de ce programme.

De plus, compte tenu de l'expérience acquise avec les entreprises soumises à l'obligation contractuelle et de l'analyse des résultats quantitatifs et qualitatifs observés dans le présent bilan, et dans le but de simplifier et de clarifier davantage les modalités de mise en oeuvre énoncées dans le contenu de l'engagement pris par les entreprises concernées, la Commission recommande :

- 23. que les entreprises soumises au programme d'obligation contractuelle transmettent à la Commission un premier rapport sur les résultats de la phase diagnostique ainsi que leur plan d'action dans les douze mois qui suivent l'adjudication du contrat ou l'octroi de la subvention, et, annuellement par la suite, un rapport d'étape sur l'implantation du programme jusqu'à ce que les objectifs quantitatifs et qualitatifs soient atteints et maintenus au terme de deux années subséquentes. Alors, sur avis de la Commission, un certificat de conformité sera émis aux entreprises par le gouvernement.**

LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN ÉDUCATION

Nous avons constaté dans le bilan qui précède, que l'application des programmes d'accès à l'égalité est largement facilitée lorsque les institutions d'enseignement collaborent à cet effort systémique de correction des inégalités discriminatoires vécues par certains groupes de personnes. Par exemple, l'accès des femmes et des membres des minorités en plus grand nombre dans les corps policiers de la région de Montréal est maintenant facilité par l'existence d'un programme d'accès à l'égalité en techniques policières dans les trois cégeps de la région métropolitaine qui offrent ce programme. De même, nous avons vu qu'au Témiscamingue, un nombre significatif de femmes et d'autochtones se sont inscrits au diplôme d'études professionnelles en techniques papetières parce qu'on leur a fait savoir que des emplois leur seraient accessibles dans les usines de pâtes et papiers de la région.

Par contre, nous avons signalé que le Programme d'accès à l'égalité pour les femmes dans l'industrie de la construction tarde à se mettre en place, en partie parce que le ministère de l'Éducation n'entend pas imposer aux commissions scolaires l'obligation de réserver un certain nombre de places aux filles dans les programmes

d'études donnant accès aux métiers et occupations de la construction.

Ces exemples tendent à confirmer que l'accès des femmes et des membres des minorités aux emplois où ces groupes sont insuffisamment représentés ne dépend pas uniquement des mesures mises en oeuvre par les entreprises, mais également des efforts qui doivent être faits en amont du marché du travail à tous les niveaux du système d'éducation. Dans cette perspective, la Commission recommande :

- 24. que les commissions scolaires assurent la mise en oeuvre de programmes d'accès à l'égalité en éducation pour les femmes, les minorités visibles et les autochtones, dans les programmes d'études de niveau secondaire où les membres de ces groupes sont faiblement représentés par rapport à leur présence dans la population étudiante qui rencontre les conditions d'admission, prioritairement dans le domaine de la construction;**
- 25. que les collèges et les universités assurent la mise en oeuvre de programmes d'accès à l'égalité en éducation pour les femmes, les minorités visibles et les autochtones, dans les programmes d'études où les membres de ces groupes sont faiblement représentés par rapport à leur présence dans la population étudiante qui rencontre les conditions d'admission.**

Par voie de corollaire, pour permettre l'existence de programmes d'accès à l'égalité en éducation, ainsi que l'identification des bassins de main d'oeuvre qualifiée pour les emplois correspondants, nous recommandons :

- 26. que les commissions scolaires, collèges et universités assurent la mise en place d'un processus d'auto-identification des membres des groupes cibles dans l'ensemble de leur clientèle étudiante.**

LES MÉCANISMES D'INTERVENTION DE LA COMMISSION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est bien consciente qu'elle ne peut se limiter à recommander des actions que d'autres devraient poser. Forte de l'expérience de cette première étape de mise en place des programmes, elle tient à se donner un programme d'intervention en lien avec les objectifs qu'elle poursuit en vue d'élargir la portée et l'efficacité des programmes d'accès à l'égalité.

L'un des constats majeurs que nous tirons des multiples contacts que nous avons eus avec les entreprises et organismes qui implantent un programme d'accès à l'égalité – et qui ressortait déjà des projets pilotes gouvernementaux – est à l'effet que la volonté d'effectuer les changements requis par un tel programme est déterminante pour sa réussite.

Cette volonté se concrétise lorsque que :

- *les plus hauts dirigeants de l'organisation expriment ou réitèrent leur engagement ferme en faveur de la réalisation des objectifs du programme d'accès à l'égalité;*
- *le programme est étroitement relié aux objectifs et à la philosophie de gestion de l'entreprise, de manière à ce que l'atteinte de ses résultats soit considérée par l'ensemble des gestionnaires et, le cas échéant, des responsables syndicaux, comme un impératif aussi important que tout autre;*
- *les personnes plus immédiatement responsables de la gestion de ce programme sont clairement identifiées comme telles par les membres du personnel, que cette responsabilité est attribuée de façon régulière et continue et que les gestionnaires responsables sont imputables des résultats obtenus;*
- *une concertation est établie entre les responsables du programme d'accès à l'égalité et les membres des groupes cibles à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation ainsi qu'avec les représentants syndicaux.*

Tout en tenant compte de la situation économique des entreprises soumises à l'obligation contractuelle, il nous apparaît clair que plusieurs de ces entreprises auraient pu obtenir des résultats plus significatifs si elles avaient réellement pris en charge l'engagement qu'elles ont contracté, plutôt que de se contenter d'une conformité passive et littérale à une exigence gouvernementale.

En tout premier lieu, considérant l'importance de donner au programme d'obligation contractuelle toute l'efficacité qu'on a voulu lui donner au point de départ :

27. la Commission, à l'intérieur de son mandat d'expertise auprès du gouvernement, entend resserrer ses mécanismes d'évaluation de la performance des entreprises soumises à l'obligation contractuelle, pour pouvoir examiner avec plus de précisions les résultats obtenus par les entreprises, mieux connaître les raisons qui expliquent ces résultats et, le cas échéant, transmettre au gouvernement ses constatations et recommandations, y compris pour fins de sanction.

Pour mieux préciser les facteurs d'évaluation des progrès obtenus et, parallèlement, pour aider les entreprises à accroître l'efficacité de leur programme :

28. la Commission compte entreprendre des études visant à mieux cerner les conditions de réussite d'un programme d'accès à l'égalité en mettant en corrélation les différentes mesures prises par l'entreprise et les résultats quantitatifs obtenus.

Pour s'assurer de la nécessité du maintien des cibles actuelles du programme ou d'un élargissement à d'autres groupes définis selon une caractéristique reconnue par l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* :

29. la Commission s'engage à procéder à des analyses visant à mettre à jour l'évaluation de la discrimination systémique dont divers groupes protégés par l'article 10 de la Charte des droits et liberté de la personne seraient victimes, notamment dans la fonction publique.

Également, pour évaluer sur une base régulière l'efficacité des programmes d'accès à l'égalité soumis à

l'obligation contractuelle et permettre au gouvernement et la Commission de procéder, le cas échéant, aux ajustements requis :

30. *la Commission entend procéder à une mise à jour du bilan des programmes soumis à l'obligation contractuelle aux trois ans.*

Considérant le caractère prometteur des expériences d'accès à l'égalité qui ont mis à contribution plusieurs intervenants dans certains secteurs d'activité :

31. *la Commission s'engage à poursuivre et à accentuer ses interventions d'assistance-conseil auprès des entreprises, des groupes ou des organismes de façon à rechercher des collaborations et à tenter de résoudre des problématiques particulières à l'aide d'une approche systémique.*

Considérant l'importance de développer des collaborations entre les entreprises et les institutions d'enseignement pour augmenter les compétences des femmes et des membres des minorités.

32. *la Commission s'engage à promouvoir des partenariats entre les divers intervenants pour permettre, notamment, l'augmentation du nombre de femmes qualifiées dans le secteur de la construction.*

Parallèlement, les pouvoirs d'enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse peuvent déborder le cadre des plaintes déposées par des individus pour englober des situations de discrimination plus étendues. Ces situations peuvent être repérées par des personnes oeuvrant dans ces secteurs et qui désirent déposer une plainte de nature systémique. Elles peuvent également être détectées par des études globales portant sur des secteurs au sujet desquels la Commission a raison de croire à la présence d'une discrimination systémique. En conséquence :

- 33. la Commission s'engage à accentuer un traitement systémique des plaintes individuelles, dans le secteur de l'emploi, chaque fois qu'une telle approche est appropriée;**
- 34. la Commission s'engage, dans la mesure de ses ressources, à effectuer des enquêtes de sa propre initiative destinées à corriger des situations de discrimination touchant des groupes de personnes dans le secteur de l'emploi.**

À la lumière des multiples contacts que la Commission a entretenus au cours des années avec les groupes dont les membres sont le plus victimes de discrimination, et considérant l'opportunité d'accentuer ce type d'interventions :

- 35. la Commission s'engage à se donner un programme d'intervention destiné à informer de façon plus systématique les membres des groupes victimes de discrimination sur les programmes d'accès à l'égalité, à recueillir leurs commentaires et à favoriser des contacts réguliers entre ces groupes et les employeurs qui implantent un tel programme.**

Finalement :

- 36. la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse considère qu'une réévaluation des ressources mises à sa disposition s'impose pour qu'elle soit en mesure de relever les défis dégagés par ce bilan.**