

Programme visant la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail

Rapport d'évaluation

Collecte de données , recherche et rédaction

Victoria Raileanu, conseillère en évaluation de programme
Direction de l'évaluation
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Édition

Ministère du Travail

Diffusion

Ce document est accessible en ligne sur [Québec.ca](https://quebec.ca).

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, janvier 2026

ISBN : 978-2-555-01801-3 (PDF)

© Gouvernement du Québec

Table des matières

Introduction	1
1.1 Mise en contexte de l'évaluation	1
1.2 Raisons ayant mené aux travaux d'évaluation	1
1.2.1 Premier programme au Québec ciblant spécifiquement le harcèlement sexuel	1
1.2.2 Première expérience de gestion de programme pour la VPNT (CNESST)	3
1.3 Portée des travaux	3
2 Description du programme et de sa logique d'intervention	4
2.1 Raison d'être	4
2.2 Nature de l'intervention	6
2.3 Clientèles cibles	6
2.4 Objectifs	7
2.5 Intrants	8
2.6 Activités de mise en œuvre	9
2.7 Extrants	10
2.8 Effets attendus	12
3 Stratégie d'évaluation appliquée	13
3.1 Cadre conceptuel	13
3.2 Enjeux et questions évaluatifs	14
3.2.1 Pertinence de l'intervention	15
3.2.2 Pertinence de la nature de l'intervention	15
3.2.3 Efficacité opérationnelle et conformité opérationnelle	15
3.2.4 Cohérence interne	15
3.3 Objectifs de l'évaluation	16
3.4 méthodes de collecte de données	16
3.4.1 Questionnaire	16
3.4.2 Entrevues semi-dirigées	17
3.4.3 Consultation d'experts	18
3.4.4 Recherche documentaire	18
3.5 Méthodes d'analyse de données qualitatives ou quantitatives	18
3.6 Limites méthodologiques et portée de l'évaluation	18
4 Résultats de l'évaluation et interprétation	19
4.1 Pertinence de l'intervention	19
4.1.1 Pertinence du programme par rapport à la nature et à l'ampleur des problématiques ciblées	20
4.1.2 Mesures gouvernementales de prévention et de lutte contre le harcèlement psychologique et sexuel	23
4.1.3 Lien avec la mission, les mandats et les responsabilités de la CNESST	25
4.1.4 Conclusion	25
4.2 Pertinence de la nature de l'intervention	27
4.2.1 Partenariat de la CNESST avec les associations de travailleurs ou D'employeurs	27
4.2.2 Appel de projets	29
4.2.3 Structuration en deux volets (employeurs et travailleurs) : perspective des organismes promoteurs	29
4.2.4 Secteurs prioritaires d'intervention : perspective des experts	30
4.2.5 La prévention au moyen de l'information, de la sensibilisation et de la formation	30
4.2.6 Conclusion	33
4.3 Évaluation de la mise en œuvre	34
4.3.1 Efficacité opérationnelle	35
4.3.2 Conformité opérationnelle	49
4.3.3 Conclusion	54
4.4 Cohérence interne	55
Conclusion	57
Bibliographie	60
Annexe 1 – Matrice d'évaluation	62
Annexe 2 – Théorie du Programme de lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail	65

Sommaire

Lancé en 2018 en réponse aux enjeux soulevés par le mouvement #MoiAussi, le Programme visant la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail constitue la première initiative gouvernementale ciblant spécifiquement le harcèlement sexuel en milieu de travail. Issu de la Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021, ce programme visait à soutenir financièrement des associations d'employeurs et de travailleurs dans la réalisation d'initiatives de prévention du harcèlement. Administré par la Vice-présidence aux normes du travail (VPNT) de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), le programme a été déployé entre 2018 et 2022 à travers cinq appels de projets annuels avant de prendre fin en 2023. Au total, 111 projets ont été financés pour un montant de 7 605 152 \$, auquel s'ajoutent des frais de gestion, portant l'investissement global à 7 901 576 \$. Quatre-vingt-trois associations ont bénéficié du Programme : 40 associations d'employeurs, qui ont réalisé 52 projets (renouvellements inclus), et 43 associations de travailleurs, qui en ont mené 59. Parmi les projets soutenus, 100 portaient sur la prévention du harcèlement psychologique en général, tandis que 11 ciblaient spécifiquement le harcèlement sexuel.

Le financement de cette intervention n'a pas été reconduit dans le cadre de la nouvelle [Stratégie gouvernementale intégrée pour contrer la violence sexuelle, la violence conjugale et Rebâtir la confiance 2022-2027](#). À la suite de la mise en œuvre de cette intervention inédite, le ministère du Travail confie un mandat d'évaluation à la Direction de l'évaluation du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

L'étude évaluative s'est penchée sur cinq enjeux : pertinence de l'intervention, pertinence de la nature de l'intervention, efficacité opérationnelle, conformité opérationnelle et cohérence interne. Elle s'est appuyée sur plusieurs sources d'informations : 17 entrevues semi-dirigées avec des parties prenantes et deux avec des experts reconnus en matière de lutte contre le harcèlement; 24 réponses à un questionnaire adressé aux organismes promoteurs; littérature grise ou scientifique, documentation générée lors de la gestion du Programme (dossiers de projets, redditions de comptes, bilans, tableaux synthèses, etc.).

CONSTATS DE L'ÉVALUATION

Les constats de l'étude sont présentés selon les enjeux évaluatifs retenus.

PERTINENCE DE L'INTERVENTION

La capacité du programme à répondre aux besoins en matière de lutte contre le harcèlement sexuel s'est révélée limitée : seuls 11 des 111 projets financés portaient spécifiquement sur cette problématique, les autres visant plutôt le harcèlement psychologique en général. Deux facteurs permettent d'expliquer cette situation :

- Le faible nombre de projets spécifiquement axés sur le harcèlement sexuel déposés par les associations;
- La connaissance encore limitée, au moment du lancement du Programme, de la prévalence du harcèlement sexuel en milieu de travail.

Le programme a en effet été mis en œuvre en l'absence de données concluantes concernant ce phénomène. Cela étant, le Programme a permis tout de même la réalisation d'initiatives pertinentes en matière de lutte contre le harcèlement psychologique. Celles-ci ont contribué à répondre aux besoins exprimés dans les milieux de travail, notamment en favorisant une meilleure reconnaissance des situations de harcèlement et une compréhension accrue des droits et obligations qui y sont associés.

PERTINENCE DE LA NATURE DE L'INTERVENTION

L'étude s'est penchée sur la pertinence des mécanismes suivants : les partenariats avec les associations d'employeurs et de travailleurs; le mode de sélection des initiatives par appel de projets annuel ; la structuration du programme en deux volets (employeurs et travailleurs); la priorisation de certains secteurs d'activité jugés à risque; ainsi que les types de projets admissibles. Les principaux constats liés à la pertinence de ces moyens sont les suivants :

- Le partenariat avec les associations est largement perçu comme l'un des points forts du programme. Il a permis la création d'outils de prévention adaptés aux contextes sectoriels et territoriaux variés et spécifiques.

- Le mécanisme d'appel de projets est unanimement apprécié par les organismes promoteurs consultés. Toutefois, plusieurs soulignent que la durée maximale de 12 mois accordée pour la réalisation des projets est insuffisante pour mener à bien des initiatives structurantes.
- La structuration en deux volets (employeurs et travailleurs) est considérée comme allant de soi par la majorité des promoteurs. Quelques-uns seulement ont exprimé le souhait d'élargir la portée du programme vers une transformation plus globale des cultures organisationnelles et une perspective qui dépasse la simple dichotomie employeurs et travailleurs.
- La définition des secteurs à risque dans le cadre du Programme a été critiquée par les experts consultés, qui estiment qu'elle ne repose pas sur des données probantes. Ceux-ci recommandent plutôt de recentrer les interventions sur les populations à risque.
- Le type de projets admissibles soulève des réserves chez plusieurs parties prenantes. Celles-ci déplorent la forte proportion de projets à visée informative (environ 75 %), au détriment d'initiatives plus concrètes, telles que le soutien accru à l'accompagnement des travailleurs et travailleuses dans le processus de plainte ou le développement de compétences liées à l'analyse des facteurs de risque. Par ailleurs, la littérature consultée souligne que les formations en ligne ou de courtes durées — qui constituent la majorité des interventions du Programme — sont peu efficaces pour prévenir le harcèlement.

MISE EN ŒUVRE

L'évaluation de la mise en œuvre du Programme a englobé en même temps les enjeux d'efficacité et de conformité opérationnelles. Les constats suivants en découlent :

- Facteurs facilitants : la qualité de la documentation du Programme; la relative simplicité du processus de dépôt des projets; l'accompagnement efficace des soumissionnaires par les responsables du Programme à la VPNT; ainsi que la notoriété croissante de l'intervention, qui a suscité avec le temps la soumission d'un plus grand nombre de projets.
- Freins identifiés: le manque d'expertise des associations ciblées en matière de lutte contre le harcèlement sexuel; une interprétation hétérogène des critères de sélection par les membres des jurys; et un calendrier irrégulier des appels de projets.
- Processus de sélection: malgré la complexité perçue du processus, les parties prenantes externes s'accordent pour dire que la sélection par un jury externe constitue la méthode optimale pour retenir les projets dans le cadre du programme. Toutefois, les responsables de la VPNT estiment qu'un processus de sélection interne aurait été plus efficient.
- Reddition de comptes: plus de 20 % des promoteurs n'ont pas réussi à produire une reddition de comptes conforme aux exigences du Programme, en raison d'une mauvaise compréhension des attentes ou d'un important roulement de personnel au sein des organismes.
- Exigences comptables: les organismes promoteurs rencontrés jugent certaines exigences comptables associées à la reddition de comptes lourdes et coûteuses.

COHÉRENCE INTERNE

Deux éléments remettent en question la cohérence de la chaîne causale du Programme :

- L'élargissement du volet « travailleurs » - initialement destiné aux projets de lutte contre le harcèlement sexuel - aux initiatives portant également sur le harcèlement psychologique a réduit le nombre de projets spécifiquement consacrés au harcèlement sexuel — et ce, bien que le Programme ait été mis en place en réponse au mouvement #MoiAussi.
- Selon la revue de littérature et plusieurs parties prenantes, des actions telles que la diffusion d'information, certains types de formation ou encore la création de modèles de politiques de prévention et de gestion des plaintes ne suffisent pas, à elles seules, à garantir l'atteinte des objectifs en matière de lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel. De plus, certaines formations — notamment les modules en ligne ou de courtes durées — pourraient même s'avérer contre-productives.

Introduction

1.1 MISE EN CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

Entre 2018 et 2023, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), plus précisément la Vice-présidence aux normes du travail (VPNT), a administré le Programme visant la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail, ci-après dénommé « le Programme ». Cette intervention consistait à offrir un soutien financier à des organismes représentant les employeurs ou les travailleuses et travailleurs, afin de permettre la réalisation d'initiatives de prévention du harcèlement. Initialement, le Programme prévoyait trois appels de projets annuels (2018, 2019 et 2020). Un appel de projets supplémentaire a été lancé en 2021, à la suite du prolongement de la Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021, dont le Programme est issu. Un cinquième appel de projets a également pu être organisé grâce aux fonds excédentaires non utilisés des appels précédents.

Au terme de six années de fonctionnement, le Programme a pris fin en 2023, son financement n'ayant pas été reconduit dans le cadre de la nouvelle Stratégie gouvernementale intégrée pour contrer la violence sexuelle, la violence conjugale et Rebâtir la confiance 2022-2027. À l'issue de sa mise en œuvre, le ministère du Travail a jugé opportun d'en mandater l'évaluation.

1.2 RAISONS AYANT MENÉ AUX TRAVAUX D'ÉVALUATION

Le Programme justifie une évaluation pour deux raisons principales. D'une part, il constitue la première intervention gouvernementale au Québec ciblant spécifiquement le harcèlement sexuel en milieu de travail. D'autre part, cette évaluation est nécessaire pour soutenir la Vice-présidence aux normes du travail (VPNT), pour qui il s'agissait d'une première expérience de gestion d'un programme visant à permettre aux partenaires sociaux de développer puis d'offrir des services à la population.

1.2.1 PREMIER PROGRAMME AU QUÉBEC CIBLANT SPÉCIFIQUEMENT LE HARCÈLEMENT SEXUEL

Il est important de situer le Programme évalué dans le contexte plus large de la prise en charge par les autorités publiques québécoises du problème du harcèlement sexuel en milieu de travail, particulièrement à la suite du mouvement #MoiAussi et des révélations médiatiques de 2017-2018 concernant les violences à caractère sexuel dans les entreprises et dans les organisations. Ces événements ont révélé plusieurs failles du système, notamment en ce qui concerne le traitement des plaintes des victimes, le déficit de confiance de ces dernières envers l'appareil judiciaire, ainsi que la méconnaissance par les citoyens ou la mauvaise interprétation des dispositions législatives. Ils ont également souligné la nécessité de mettre en place des mesures éducatives et préventives contre le harcèlement sexuel. Le programme politico-administratif visant à résoudre ce problème s'appuie initialement sur la Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021. En 2017, cette stratégie a été bonifiée par de nouvelles mesures aux répercussions largement accrues. Trois grands volets y sont prévus pour lutter contre le harcèlement sexuel en milieu de travail :

- la réforme de la Loi sur les normes du travail (LNT) ;
- la mise en place d'une intervention à double portée qui prendra à terme la forme du Programme évalué : 1) la sensibilisation des travailleuses et travailleurs au harcèlement sexuel; 2) aide au respect des normes du travail, y compris un volet axé sur le harcèlement sexuel, pour conscientiser les entreprises et les soutenir dans l'application des normes du travail, notamment dans le but de prévenir le harcèlement psychologique au travail, dont le harcèlement sexuel.
- la réalisation d'études sur cette forme de violence à caractère sexuel en milieu de travail.

Le Programme évalué s'est inséré dans une suite chronologique d'actions de la Stratégie et se trouve, avec la réforme de la LNT de 2018, en amont d'autres actions. Afin de mieux comprendre le contexte posé par le programme politico-administratif de lutte contre le harcèlement sexuel en milieu de travail dont fait partie l'intervention évaluée, il convient d'exposer l'état de réalisation de ces mesures.

Réforme de la LNT – 2018

Une première modification de la Loi sur les normes du travail (LNT) en lien avec le harcèlement sexuel en milieu de travail est survenue en juin 2018. Quatre éléments issus de cette réforme ont eu une incidence directe sur les droits et obligations relatifs à ce type de violence en milieu de travail ainsi que sur le contenu potentiel des projets du Programme évalué :

- Modification de l'article 81.18 portant sur le harcèlement psychologique par l'introduction d'une précision explicite concernant le harcèlement sexuel. Si, avant la réforme de 2018, il était entendu dans le texte de la LNT que la définition du harcèlement psychologique inclut le harcèlement sexuel, après la réforme de 2018, une précision y est insérée (ci-dessous en gras).

Pour l'application de la présente loi, on entend par « harcèlement psychologique » une conduite vexatoire se manifestant soit par des comportements, des paroles, des actes ou des gestes répétés, qui sont hostiles ou non désirés, laquelle porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique ou physique du salarié et qui entraîne, pour celui-ci, un milieu de travail néfaste. Pour plus de précision, le harcèlement psychologique comprend une telle conduite lorsqu'elle se manifeste par de telles paroles, de tels actes ou de tels gestes à caractère sexuel. Une seule conduite grave peut aussi constituer du harcèlement psychologique si elle porte une telle atteinte et produit un effet nocif continu pour le salarié. (art. 81.18, LNT).

- Ajout à l'article 81.19 de l'obligation pour les employeurs d'adopter une politique de prévention du harcèlement psychologique et de traitement des plaintes.
- Extension de la prescription pour les plaintes de harcèlement psychologique, dont le harcèlement sexuel, qui passe de 90 jours à 2 ans (art 123.7, LNT).
- Coordination des actions de la CNESST et de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse pour ce qui est du traitement des plaintes pour harcèlement discriminatoire, dont le harcèlement sexuel (art. 123.6, LNT).

Programme visant la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail – 2018

Lancé le 22 juin 2018, immédiatement après la sanction du projet de loi n°176 modifiant la Loi sur les normes du travail (LNT), le Programme constitue une réponse directe aux revendications du mouvement #MoiAussi. Il vise à mieux faire connaître, dans les milieux de travail, les dispositions de la LNT en matière de harcèlement psychologique et sexuel, en précisant les responsabilités des employeurs ainsi que les droits et recours à la disposition des travailleuses et des travailleurs.

Le Programme a d'abord été conçu comme deux interventions distinctes : l'une, destinée aux travailleuses et travailleurs, devait être coordonnée initialement par le ministère du Travail ; l'autre, destinée aux employeurs, relevait de la responsabilité de la CNESST. Il était également prévu que l'intervention auprès des travailleuses et travailleurs se concentre exclusivement sur le harcèlement sexuel, tandis que celle visant les employeurs porte sur le harcèlement psychologique en général, incluant le harcèlement sexuel. Puisant son financement dans l'enveloppe de la Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles, la gestion du Programme — dans ses deux volets — a finalement été confiée à la CNESST.

Études permettant d'accroître l'état de la connaissance du harcèlement sexuel

Les actions gouvernementales visant à lutter contre le harcèlement sexuel en milieu de travail se sont heurtées, dès le départ, à un déficit de connaissances sur cette forme de violence, ainsi qu'à l'absence de données probantes. À titre d'exemple, les premières données systématiques ne sont parues qu'en 2021.

C'est dans ce contexte que les stratégies gouvernementales de lutte contre les violences sexuelles ont intégré plusieurs mesures visant à enrichir les connaissances sur le harcèlement sexuel en milieu de travail. La Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021 prévoyait notamment la réalisation d'un portrait de la situation au Québec, afin de mieux documenter le recours aux mécanismes existants.

La Stratégie gouvernementale intégrée 2022-2027, qui lui succède, prévoit quant à elle la mise sur pied d'un comité de travail chargé d'examiner le traitement des agressions à caractère sexuel et du harcèlement sexuel survenus en contexte professionnel. Ce comité a mené, en 2023, une étude portant sur la cohérence et l'efficacité des recours disponibles pour les victimes, ainsi que sur la manière dont ces situations sont prises en charge dans les milieux de travail. Les recommandations issues de cette étude ont servi de fondement au dépôt du projet de loi n° 42 (Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail), présenté par le ministre du Travail à l'Assemblée nationale en novembre 2023. Son adoption, en mars 2024, vient

renforcer les responsabilités des employeurs en matière de prévention du harcèlement et introduit des obligations accrues en ce qui concerne les mesures de prévention au sein des entreprises

1.2.2 PREMIÈRE EXPÉRIENCE DE GESTION DE PROGRAMME POUR LA VPNT (CNESST)

La CNESST administre depuis plusieurs années, en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail, le Programme d'aide financière pour la formation et l'information en santé et sécurité du travail. Toutefois, jusqu'à récemment, elle ne disposait d'aucun levier financier comparable dans le domaine des normes du travail. L'adoption du projet de loi n° 19, le 1^{er} juin 2023, a changé la donne : cette loi autorise désormais la CNESST à accorder une aide financière pour soutenir des initiatives d'information, de sensibilisation et de formation en matière de normes du travail. Cela ouvre la voie à la mise en œuvre de nouvelles interventions similaires au Programme évalué, tant sur le plan de leur fonctionnement que de leur nature ou de leurs objectifs. Dans ce contexte, l'évaluation du Programme prend tout son sens : elle constitue un levier d'apprentissage organisationnel et permet de tirer pleinement parti de l'expérience acquise lors de sa gestion.

1.3 PORTÉE DES TRAVAUX

Les travaux d'évaluation couvrent la période 2017-2023 et tiennent compte des événements ayant conduit à la création du Programme. Cette évaluation se penche sur les enjeux évaluatifs suivants : pertinence de l'intervention et de ses moyens, conformité, cohérence interne et efficacité opérationnelle.

Le caractère inédit dans le contexte québécois d'un programme axé spécifiquement sur le harcèlement sexuel en milieu de travail et produit en partenariat avec les acteurs sociaux justifie un examen approfondi de sa pertinence (pertinence de l'intervention et pertinence des moyens utilisés). Cette analyse détermine le degré d'adéquation du Programme avec les besoins à la base de sa création et avec le programme politico-administratif dont il découle, ainsi que le lien entre les objectifs de l'intervention et son contexte.

Les enjeux liés à la conformité, à la cohérence interne et à l'efficacité opérationnelle répondent principalement à un objectif d'utilité pour les gestionnaires du Programme. L'analyse vise à confronter les mécanismes de mise en œuvre à la réalité du terrain. Dans cette optique, les travaux d'évaluation s'inscrivent dans une perspective d'apprentissage organisationnel. Ils visent à mettre en lumière les impasses, les réussites, les facteurs facilitants et les erreurs, afin d'en tirer des leçons et d'orienter les ajustements futurs.

2 Description du programme et de sa logique d'intervention

Cette section présente la raison d'être du Programme ainsi que ses principales composantes, soit les objectifs, la nature, les intrants, les activités de production, les extrants et les effets visés. Elle expose également la logique d'intervention du Programme, laquelle illustre de manière structurée comment et pourquoi les extrants produits devraient, à terme, conduire aux effets escomptés. Un tableau synthétique illustrant cette logique sous la forme d'une théorie du changement est présenté à l'Annexe 2.

2.1 RAISON D'ÊTRE

L'ampleur du mouvement #MoiAussi en 2017 a rapidement alerté les autorités publiques, les incitant à prendre en charge de manière active le problème du harcèlement sexuel.¹ Le 18 octobre 2017, l'Assemblée nationale a adopté une motion soulignant « l'urgence d'améliorer le traitement des plaintes de harcèlement et de violence sexuelles dès leur dépôt » en demandant à la ministre responsable de la Condition féminine « d'explorer toutes les mesures alternatives possibles pour accompagner, accueillir et traiter les plaintes des victimes qui le souhaitent ».

Il convient de souligner l'écart marqué entre, d'une part, les données alors disponibles sur la prévalence du harcèlement sexuel en milieu de travail au moment de la mise en place, en 2017-2018, des premières mesures de lutte contre ce type de violence, et, d'autre part, l'ampleur du mouvement #MoiAussi, les constats des organismes communautaires spécialisés ainsi que les résultats des études ultérieures.

Ainsi, selon une étude menée en 2011 par Michel Vézina et ses collaborateurs dans le cadre de l'Enquête québécoise sur les conditions de travail, d'emploi et de santé et de sécurité du travail (EQCOTESST), 2,5 % des travailleurs et travailleuses déclaraient avoir été victimes de harcèlement sexuel au cours des 12 mois précédant l'enquête, et 14,8 % qui rapportaient des situations de harcèlement psychologique pour la même période.² Un ouvrage publié en 2014 par la Commission des normes du travail indiquait qu'environ 3 000 plaintes pour harcèlement psychologique étaient déposées chaque année, dont seulement 7 % concernaient spécifiquement des situations de harcèlement sexuel.³ De son côté, une étude de Statistique Canada publiée en 2018, à partir des données de l'Enquête sociale générale de 2016, montrait que 0,8 % des travailleurs et travailleuses au Québec auraient été victimes de harcèlement sexuel en milieu de travail au cours de l'année 2016, comparativement à 11,9 % qui auraient subi du harcèlement psychologique (excluant les formes à caractère sexuel).⁴

Ces données contrastent avec les estimations avancées par le Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail (GAIHST), un organisme communautaire spécialisé.⁵ Dans un mémoire déposé en 2018 à l'Assemblée nationale, le GAIHST estimait que près de 88 % des femmes avaient vraisemblablement été exposées à du harcèlement sexuel au cours de leur carrière. L'organisme indiquait également recevoir environ 6 000 appels par an concernant des situations de harcèlement sexuel, tout en considérant qu'il ne s'agissait que de la « pointe de l'iceberg ».⁶

Ce n'est qu'en 2021 que Statistique Canada publie, pour la première fois, des données systématiques centrées sur les comportements sexualisés inappropriés, les agressions à caractère sexuel et la discrimination fondée sur le

-
1. Assemblée nationale. (2018). *Procès-verbal de L'Assemblée*, 18 octobre 2017, p. 3808-3809. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_133031&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCiWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7YWzz.
 2. Vézina, M., Cloutier, E., Stock, S., Lippell, K., Fortin, E., Delisle, A., St-Vincent, M., Funes, A., Duguay, P., Vézina, S., et Prud'homme, P. (2011). *Enquête québécoise sur des conditions de travail, d'emploi, de santé et de sécurité du travail (EQCOTESST)*, Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et sécurité du travail, Institut national de santé publique du Québec et Institut de la statistique du Québec, p. 325. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse <http://www.irsst.qc.ca/media/documents/pubirsst/r-691.pdf>.
 3. *Le Harcèlement psychologique au travail, 2004-2014 : de la prévention à la résolution*, 2014, CNESST, Éditions Yvon Blais.
 4. Moyser, M., & Hango, D. (2018, 17 décembre). *Harcèlement en milieu de travail au Canada*. Statistique Canada, p.5. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2018001/article/54982-fra.htm#a11>.
 5. Organisme de défense des droits des travailleurs et travailleuses, actif depuis 1980 et ayant développé une approche spécifique de lutte contre le harcèlement sexuel et psychologique dans les milieux de travail.
 6. Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail de la province de Québec inc. (2018). *Parce que le harcèlement sexuel, ça fait pas partie d'la job!*. p.4. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse : <https://gaihst.qc.ca/wp-content/uploads/2022/03/M%E2%80%99Amoire-projet-de-loi-no-176.pdf>

genre en milieu de travail.⁷ Cette enquête, fondée sur des données collectées au début de l'année 2020, révèle que :

1. 25 % des femmes et 13 % des hommes au Québec ont été exposés à des comportements sexualisés inappropriés au travail ;
2. 7 % des femmes et 2 % des hommes ont subi de la discrimination fondée sur le genre ou l'orientation sexuelle ;
3. au total, 47 % des personnes en emploi déclaraient avoir vécu au moins un comportement inapproprié ou discriminatoire lié au sexe ou au genre.

Ces résultats, issus d'enquêtes spécifiquement axées sur les violences à caractère sexuel en milieu de travail, offrent un éclairage renouvelé sur la prévalence du harcèlement sexuel. L'écart observé avec les constats antérieurs s'explique notamment par une attention croissante portée à cette problématique par les chercheurs, ainsi que par l'évolution des méthodes de collecte et d'analyse de données. L'étude de 2021 s'attarde plus précisément aux comportements sexualisés inappropriés, ce qui permet une couverture plus fine et plus fidèle du phénomène.

S'appuyant sur ces données, les auteures du rapport « Mettre fin au harcèlement sexuel dans le cadre du travail : se donner les moyens pour agir » mentionnent :

« Les comportements sexualisés inappropriés demeurent répandus dans les milieux de travail québécois et évoluent inéluctablement vers du harcèlement sexuel et même des agressions à caractère sexuel. Or, ces derniers ont des effets corrosifs sur le bien-être physique et psychologique des personnes victimes. Certaines personnes en sont les victimes plus que d'autres, dont les jeunes femmes au premier chef, ainsi que les femmes ayant une incapacité (à mobilité réduite, ayant un problème de santé mentale, par exemple) et toutes les personnes LGBTQ2. Ainsi, le harcèlement sexuel et les agressions à caractère sexuel représentent un frein important à l'atteinte de l'égalité réelle des femmes et d'autres groupes de personnes, et ont des conséquences graves sur leurs parcours professionnels et leur participation au marché du travail. »⁸

L'absence de données concluantes au moment de la conception du Programme a influencé l'analyse des besoins, soulevant ainsi des enjeux de pertinence qui seront examinés plus loin. Comme on le verra, cette incertitude a contribué à élargir la portée de l'intervention initialement envisagée. Bien que le Programme ait été mis en place à la suite d'événements liés spécifiquement au harcèlement sexuel, il a finalement été conçu comme un levier de prévention à la fois du harcèlement sexuel et du harcèlement psychologique en milieu de travail. Deux considérations d'ordre théorique ont orienté ce choix⁹ :

- Sur le plan juridique, la Loi sur les normes du travail reconnaît le harcèlement sexuel comme une forme de harcèlement psychologique;
- Selon les questionnaires du Programme, l'analyse des plaintes reçues par la CNESST révélait un besoin généralisé, dans les milieux de travail, en matière d'information et d'outillage pour prévenir le harcèlement psychologique.

Par ailleurs, les données issues de l'Enquête sur la santé de la population 2014-2015, réalisée par l'Institut de la statistique du Québec, ont été de nature à renforcer cette perspective. L'enquête offre une lecture globale du phénomène, sans différenciation des types de harcèlement. Elle indique néanmoins que 20,6 % des travailleurs et des travailleuses déclaraient avoir été exposés, au moins une fois au cours des 12 mois précédents, à des paroles ou à des actes répétés portant atteinte à leur dignité ou à leur intégrité dans le cadre de leur emploi principal.¹⁰

7. Burczycka, M. Statistique Canada. (2021). Expériences de comportements sexualisés inappropriés, d'agressions sexuelles et de discrimination fondée sur le genre vécues par les travailleurs dans les provinces canadiennes, 2020 (No 85-002-X au catalogue ISSN 1205-8882). Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/85-002-x/2021001/article/00015-fra.pdf?st=q0i5osX1>

8. Comité chargé d'analyser les recours en matière de harcèlement sexuel et d'agressions sexuelles au travail. (2023). *Mettre fin au harcèlement sexuel dans le cadre du travail : se donner les moyens pour agir*, p.8. Consulté le 7 avril 2024, à l'adresse https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/Harcelement_psy_sexuel/RA_final-recours-harcelement-sexuel-au-travail_MINISTÈRE_DU_TRAVAIL.pdf.

9. Comme le montre la section portant sur la mise en œuvre du Programme, des considérations d'ordre pragmatique se sont ajoutées à cette liste, notamment le faible nombre de projets spécifiquement axés sur la lutte contre le harcèlement sexuel, ainsi que l'impératif de répartir les sommes allouées au Programme.

10. Institut de la statistique du Québec, Camirand, H., Traoré, I., & Baulne, J. (2016). L'Enquête québécoise sur la santé de la population, 2014-2015 : pour en savoir plus sur la santé des Québécois : Résultats de la deuxième édition, p.173. Consulté le 8 janvier 2024, à l'adresse <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-la-sante-de-la-population-2014-2015-pour-en-savoir-plus-sur-la-sante-des-quebecois-resultats-de-la-deuxieme-edition.pdf>

2.2 NATURE DE L'INTERVENTION

Le Programme cherche à développer les capacités des acteurs collectifs afin de leur permettre d'offrir à la population des services à visée éducative et de prévention en matière de harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail.

Structuré en deux volets, chacun ayant des clientèles et des objectifs distincts, il repose sur un appel de projets annuel. Le premier volet s'adresse aux organismes représentant les intérêts des employeurs, et le second, à ceux représentant les intérêts des personnes salariées ou des travailleurs et travailleuses autonomes. Les projets subventionnés sont d'une durée d'un an et peuvent être renouvelés pour une autre année, à deux reprises, pour un total de trois ans. Le Programme est une intervention destinée à développer des apprentissages dans les milieux de travail, mais aussi des compétences de gestion permettant de respecter les droits et les obligations inscrits dans la LNT en matière de harcèlement. Les services offerts dans le cadre des projets subventionnés pouvaient prendre les formes suivantes :

- capsules d'information;
- formations;
- services d'accompagnement ou service-conseil en matière de harcèlement pour les employeurs ou les personnes salariées;
- promotion d'activités de reconnaissance des bonnes pratiques;
- outils facilitant l'application de la LNT pour ce qui est des obligations des employeurs en matière de harcèlement;
- création des processus de dénonciation à l'intention des personnes salariées.

Cinq appels de projets ont été lancés entre 2018 et 2022. En raison des difficultés rencontrées pour attribuer l'ensemble des fonds disponibles lors du premier appel, deux appels ont été organisés en 2019. Le Programme accorde la priorité aux services de prévention destinés aux secteurs jugés à risque en matière de harcèlement, soit : les arts, les loisirs et la culture, le commerce de détail, la construction, la fabrication (secteur manufacturier), l'hébergement et la restauration, les services professionnels, ainsi que les soins de santé et l'assistance sociale.

2.3 CLIENTÈLES CIBLES

Dans un premier temps, le Programme cible les organismes représentant les intérêts des employeurs et ceux représentant les intérêts des travailleurs et travailleuses. Il donne l'occasion à ces organismes de développer leurs services aux membres et, dans certains cas, d'acquérir ou de développer une expertise dans le domaine de la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel.

Dans un deuxième temps, le programme cherche à joindre, au moyen des organismes subventionnés, les employeurs et les personnes salariées, afin de les sensibiliser, les informer et les outiller concernant le harcèlement psychologique ou sexuel. Par conséquent, le Programme vise trois types de clientèles : les associations, les employeurs et les travailleurs et travailleuses (personnes salariées ou travailleurs et travailleuses autonomes).

2.4 OBJECTIFS

Ciblant des bénéficiaires distincts, chacun des deux volets du Programme comporte des objectifs spécifiques, avec un seul objectif commun, celui de renseigner les milieux de travail (employeurs et travailleurs ou travailleuses) sur les responsabilités et les droits - au regard de la LNT - en matière de harcèlement psychologique ou sexuel. Le tableau ci-dessous expose les objectifs des deux volets du Programme, formulés en termes d'effets recherchés sur la situation ciblée¹¹. Les objectifs du tableau correspondent à la période 2019-2023. On notera que la portée du volet « travailleurs » est modifiée après la première année de fonctionnement : au lieu de porter uniquement sur la prévention du harcèlement sexuel, comme prévu initialement, ce volet est élargi aux initiatives de prévention du harcèlement psychologique en général.

TABLEAU 1 : OBJECTIFS DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT PSYCHOLOGIQUE OU SEXUEL DANS LES MILIEUX DE TRAVAIL

Clientèle visée	Employeurs	Personnes salariées et travailleurs ou travailleuses autonomes
	Programme d'aide au respect des normes touchant le harcèlement psychologique ou sexuel au travail, consacré à des projets soumis par des associations d'employeurs.	Programme d'aide à la sensibilisation des personnes salariées et des travailleurs et travailleuses autonomes en matière de harcèlement psychologique ou sexuel au travail.
Nom du volet	- Les employeurs connaissent la LNT et ses règlements pour ce qui est des droits et des responsabilités en matière de harcèlement psychologique et sexuel. - Ils sont outillés en matière de harcèlement psychologique ou sexuel dans leur gestion courante du respect des normes du travail. - Ils sont responsables à l'égard de leurs droits et de leurs obligations en matière de harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail. - L'excellence en matière de respect des normes du travail touchant le harcèlement psychologique ou sexuel est reconnue et mise de l'avant. Plus précisément, les objectifs spécifiques du Programme s'énoncent ainsi : - De nombreux employeurs ont augmenté leurs connaissances en matière de harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail. - De nombreux employeurs ont utilisé un service ou intégré un outil favorisant l'application de la LNT en matière de harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail. - Les employeurs émérites et les bonnes pratiques en matière de lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail sont reconnus.	- Les travailleurs et travailleuses connaissent leurs droits et les recours possibles concernant le harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail. - Les travailleurs et travailleuses ont accès aux différents moyens de dénoncer des situations de harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail. - Les travailleurs et travailleuses sont sensibilisés et outillés en vue d'évaluer une situation potentielle de harcèlement psychologique ou sexuel. - De nombreuses initiatives visant à prévenir ou à éliminer les situations de harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail sont lancées. - Les bonnes pratiques en matière de lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel sont connues dans les milieux de travail.

11. Dans le domaine de l'évaluation de programme, « les objectifs de l'intervention énoncent les changements que le programme vise à susciter. Ces changements, ou objectifs de l'intervention s'expriment sous la forme d'effets recherchés sur la situation ciblée ». [Outil d'évaluation des programmes \(gouv.qc.ca\)](#), p. 36.

2.5 INTRANTS

Des ressources financières et humaines ont été nécessaires pour mener à bien les activités de production du Programme.

Ressources financières

Les ressources financières comprennent les sommes accordées au Programme pour son fonctionnement, les subventions accordées aux acteurs sociaux pour la réalisation des initiatives en lien avec les objectifs du Programme ainsi que la rémunération de plusieurs membres des comités de sélection des projets.

Fonctionnement du Programme

Dans un premier temps, une enveloppe totale de 6 M\$ sur trois ans (2018 à 2020) a été versée à la CNESST à hauteur de 1 M\$ par année pour chaque volet du Programme. La Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021 ayant été prolongée au 31 mars 2022, la CNESST a obtenu un montant additionnel afin de poursuivre le Programme, soit 2 M\$. Ainsi, la somme totale dont le Programme a disposé s'élève à 8 M\$.¹²

Montants maximaux accordés aux organismes

Le financement accordé aux organismes soumissionnaires a varié en fonction de la nature et de la portée des activités. Toutefois, les montants maximaux pouvant être accordés aux organismes ont été les suivants :

- Première demande : 90 % des dépenses admissibles, jusqu'à concurrence de 90 000 \$;
- Premier renouvellement : 70 % des dépenses admissibles, jusqu'à concurrence de 70 000 \$;
- Deuxième renouvellement : 50 % des dépenses admissibles, jusqu'à concurrence de 50 000 \$.

Pour le cinquième et dernier appel de projets, ces montants ont été augmentés de 5 000 \$. Le pourcentage des dépenses admissibles a également été bonifié à 90 % pour le 1^{er} et le 2^e renouvellement à la suite de cet appel de projets.

Ressources humaines

En matière de ressources humaines, le Programme a exigé principalement les efforts de deux professionnelles (1,5 ETC¹³) du Service du conseil et de la gouvernance de la VPNT. D'autres ressources de la CNESST ont offert un soutien ponctuel : la Direction générale des communications et la Direction générale de la comptabilité.

De même, des ressources de partenaires externes ont été nécessaires pour participer aux comités de sélection des projets. Le comité de sélection du volet « travailleurs » a été composé de représentants de la CNESST, du ministère de la Culture et des Communications, du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, du Secrétariat à la Condition féminine, du Conseil du statut de la femme et du ministère du Travail. Le comité de sélection du volet « employeurs » a été composé de représentants de la CNESST, du ministère du Travail, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et des deux membres externes. Pour chacun des appels de projets, on estime que chaque membre du jury a investi environ cinq jours par volet. Enfin, plusieurs organismes subventionnés ont engagé leurs équipes afin de réaliser les projets.

Cachets des membres des comités de sélection des projets

Généralement, les membres des comités de sélection sont des professionnelles et des professionnels délégués par les organismes et ministères membres du comité de gouvernance. Leurs responsabilités dans le cadre du Programme s'inscrivaient dans le cadre de leurs fonctions. Dans deux des cas, toutefois, il a été nécessaire de prévoir une rémunération pour des membres de comités de sélection non affiliés à l'une de ces institutions.

12. La difficulté d'écouler les sommes du Programme aux organismes en raison d'un nombre insuffisant de projets soumis dans les premières années de fonctionnement du Programme ont rendu possible la tenue d'un appel de projets supplémentaire. Par conséquent, cinq appels de projets ont pu être tenus.

13. Équivalent temps complet (ETC).

2.6 ACTIVITÉS DE MISE EN ŒUVRE

La VPNT a été responsable de la production et de la coordination du Programme, mais a aussi contribué à sa gouvernance en alimentant les décisions du comité de gouverne. Responsable des orientations du Programme, le comité de gouverne a été à l'origine de la décision de mettre en place le Programme visant la lutte contre le harcèlement. Cette instance a été constituée de hauts dirigeants du ministère du Travail, du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, du ministère de la Culture et des Communications, de la CNESST et du Secrétariat à la condition féminine. La VPNT a eu comme rôle de tenir au courant le Comité de gouverne de l'état de l'implantation du Programme et d'émettre des recommandations concernant sa mise en œuvre.

Pour ce qui est de la production du Programme, la VPNT a eu comme responsabilité de créer un réseau de partenaires parmi les associations des employeurs et des travailleurs, susceptibles de proposer et de réaliser des projets de prévention du harcèlement en milieu de travail. Elle a eu comme tâche de coordonner l'allocation de subvention à ses partenaires et de réaliser les activités de contrôle des services offerts aux employeurs ainsi qu'aux travailleurs et aux travailleuses. Elle assurait donc le suivi des projets et colligeait les redditions de comptes des organismes subventionnés. Le ministère du Travail a, pour sa part, contribué à certaines activités de production, notamment en matière de promotion du Programme. Enfin, les organismes subventionnés étaient responsables de réaliser les activités prévues dans les projets acceptés.

Plus précisément, les processus et les opérations de mise en œuvre se détaillent comme suit :

- **Comité de gouverne**
 - Définition des orientations
 - Définition des paramètres du Programme (type d'instrument de politique publique, clientèles visées, intrants prévus, extrants et effets visés).
 - Approbation des modifications et des ajustements aux paramètres et au plan de mise en œuvre.
- **VPNT – CNESST**
 - Production de la documentation du Programme
 - Rédaction des contenus des guides du demandeur (volets employeur et travailleur) en fonction des orientations.
 - Rédaction des contenus de présentation du Programme sur les pages Web, infolettre, etc.
 - Promotion du Programme
 - Définition et coordination de la stratégie de promotion.
 - Envoi de communiqués.
 - Envois de courriels d'information concernant le Programme aux associations concernées.
 - Organisation des appels de projets
 - Création du formulaire du dépôt des projets.
 - Définition des moyens du dépôt.
 - Communication avec les associations soumissionnaires.
 - Réception des demandes de subvention.
 - Sélection des projets
 - Vérification de l'admissibilité des projets.
 - Création de comités de sélection (recrutement des membres des comités).
 - Création et ajustement des outils de sélection (grilles de sélection, tableaux synthèses des évaluations de projets, etc.).
 - Tenue des activités de sélection (transmission des dossiers de projets aux comités de sélection, tenue de rencontres de mise en commun des évaluations de projets).
 - Communication des résultats de la sélection aux organismes soumissionnaires.

- Gestion des ententes
 - Rédaction et signature des ententes.
 - Réception et analyse des redditions de comptes (demandes des informations manquantes, le cas échéant).
 - Accompagnement des organismes (accord de délais supplémentaires, clarification des attentes, etc.).
- *Monitoring* de l'implantation du programme
 - Identifications des freins aux opérations.
 - Ajustements des paramètres de l'intervention ou des processus afin d'augmenter les résultats opérationnels de la mise en œuvre.

- **Ministère du Travail**

Vu son rôle dans le Comité de gouverne, le ministère du Travail a participé aux activités promotionnelles, conjointement avec la CNESST. Le ministère du Travail a eu notamment pour responsabilité de produire et de diffuser les communiqués de presse et d'afficher les informations concernant le Programme sur son site Web.

- **Organismes financés**

Les organismes financés étaient imputables de la mise en œuvre des activités pour lesquelles ils avaient reçu des montants. Ils étaient également tenus de produire des redditions de comptes à mi-parcours et finales, cette dernière devant être soumise quatre mois après la fin du projet. La reddition de comptes finale prenait la forme d'un formulaire (conçus par la CNESST) à remplir et à accompagner de documents répondant à des exigences comptables précises, établies en fonction des montants accordés :

- 25 000 \$ et moins : Lettre des administrateurs de l'association indiquant que les sommes octroyées ont été utilisées en conformité avec les objectifs du Programme.
- 25 001 \$ à 50 000 \$: État des résultats du Programme avec l'attestation de fiabilité de l'information financière produite par le conseil d'administration de l'association.
- 50 001 \$ à 90 000 \$: Rapport d'examen signé par un comptable professionnel agréé ou une comptable professionnelle agréée et entériné par le conseil d'administration de l'association.

2.7 EXTRANTS

Plusieurs extrants ont résulté des activités de production réalisées par la VPNT (CNESST) et par les partenaires sociaux, notamment :

- VPNT
 - Paramètres du Programme évolutifs.

Les travaux du Comité de gouverne, ainsi que le suivi de la mise en œuvre assuré par la VPNT, ont permis, grâce à une série d'ajustements visant à adapter le Programme aux enjeux spécifiques de la lutte contre le harcèlement, de faire évoluer l'intervention de manière progressive et continue.

- Production de l'information concernant le Programme à l'intention des associations visées

La VPNT a produit plusieurs documents de promotion du Programme, de dépôt et de suivi des projets.

- Subventions accordées.

Plus de cent subventions ont été accordées après cinq appels de projets. Le tableau ci-dessous présente les projets subventionnés en fonction du volet, de l'année des appels de projets et des sommes distribuées.

TABLEAU 2 : PROJETS SUBVENTIONNÉS

Appel de projets	Dates de lancement et de fin des appels de projets	Nombre de projets soutenus		Sommes dépensées	
		Volet employeurs	Volet travailleurs	Volet employeurs	Volet travailleurs
1 ^{er}	22 juin au 5 octobre 2018 (prolongé jusqu'au 19 octobre)	6	7	488 268 \$	461 460 \$
2 ^e	8 mars au 17 avril 2019	9	10	680 537 \$	806 815 \$
3 ^e	11 octobre au 6 décembre 2019	9	9	686 872 \$	650 499 \$
4 ^e	27 octobre au 31 mars 2021	13	16	868 238 \$	1 012 942 \$
5 ^e	22 novembre 2021 au 31 mars 2022	15	17	1 051 101 \$	1 232 316 \$
TOTAL :		52	59	3 775 016 \$	4 164 032 \$
GRAND TOTAL :		111 projets		7 939 048 \$	

*Données en date du 30 mai 2024.

- Organismes promoteurs

Les efforts déployés ont conduit à l'élaboration de projets de nature diverse, tels que :

Pour le volet Employeurs :

- formations, webinaires et capsules vidéo;
- campagnes de sensibilisation (affiches, dépliants, médias sociaux);
- modèles de politiques de traitement et de prévention des plaintes pour harcèlement adaptés aux différents secteurs;
- publications jurisprudentielles;
- outils (microsites, trousse, guides, aide-mémoire).

Pour le volet Travailleurs :

- formations;
- guides d'aide sur les ressources et recours disponibles;
- kiosques dans divers événements;
- ateliers interactifs en milieu de travail;
- questionnaires d'auto-évaluation;
- campagnes de sensibilisation;
- trousse juridique.

À quelques exceptions près — comme le Centre d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS) de Trois-Rivières —, la grande majorité des organismes financés sont des organismes généralistes intervenant dans une grande diversité de milieux.

2.8 EFFETS ATTENDUS

Le modèle logique d'une intervention consiste à établir les effets que l'on souhaite obtenir au bout du compte. Trois types d'effets peuvent être attendus : immédiats, intermédiaires et ultimes. Les premiers sont la conséquence des extrants; ils sont censés se manifester dans un intervalle d'un à trois ans après l'intervention. Les deuxièmes peuvent être vus comme des effets qui ne sont pas recherchés comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de générer des effets ultimes; leur horizon est généralement de trois ou quatre ans après la mise en œuvre d'un programme. Les effets ultimes ont pour but de modifier l'état de la situation ciblée, c'est-à-dire la situation que l'on souhaite modifier par l'intervention; ils sont présumés se manifester cinq ou six ans après la mise en œuvre d'une intervention. Les effets attendus du Programme évalué vont comme suit :

- Effets immédiats
 - Les employeurs ont accès à des outils d'information et de gestion facilitant l'application des normes en matière de harcèlement psychologique ou sexuel et le traitement des cas de harcèlement psychologique ou sexuel.
 - Les employeurs adoptent la politique organisationnelle en matière de harcèlement. Ils mettent à la disposition des travailleurs et des travailleuses une procédure claire en cas de harcèlement.
 - Les travailleurs et travailleuses ont accès aux informations et à l'accompagnement permettant de reconnaître les situations de harcèlement et d'y réagir.
- Effets intermédiaires
 - Les employeurs connaissent et comprennent leurs responsabilités en matière de harcèlement pour ce qui est de sa prévention, mais aussi du traitement des plaintes. Ils savent appliquer la politique organisationnelle en matière de harcèlement. Les employeurs sensibilisent et informent leur personnel, ce qui prévient des situations de harcèlement.
 - Une diversité de bonnes pratiques de gestion en matière de harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail est établie et connue.
 - Les personnes salariées ou les travailleurs et travailleuses autonomes ont une meilleure capacité à reconnaître les situations de harcèlement et à y réagir, en déposant éventuellement une plainte auprès de l'employeur ou de la CNESST et en actionnant un recours en vertu de la LNT.
 - Les travailleurs et travailleuses connaissent et utilisent les bonnes pratiques en matière de lutte contre le harcèlement.
 - Une augmentation du nombre d'initiatives visant à prévenir ou à éliminer les situations de harcèlement en milieu de travail.
- Effets ultimes
 - Réduction de la prévalence du harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail.
 - Niveau de bien-être au travail plus élevé.
 - Changement des comportements et de culture dans les milieux de travail (traitement ferme et rigoureux des comportements harcelants).
 - Climat de travail plus sain, exempt de harcèlement; amélioration de la santé des personnes salariées; plus grande rétention du personnel dans les entreprises; diminution des frais judiciaires ou d'indemnisation.

3 Stratégie d'évaluation appliquée

Cette section expose le cadre conceptuel, les questions et les enjeux évaluatifs, les méthodes de collecte et d'analyse de données, ainsi que leurs limites.

3.1 CADRE CONCEPTUEL

La présente étude adopte, dans un premier temps, l'approche de la théorie du changement des programmes¹⁴ qui consiste à expliquer de quelle façon une intervention est censée produire les effets attendus. Documentée et illustrée, cette théorie figure à l'Annexe 1 du rapport. Elle repose sur des hypothèses qui prescrivent les conditions nécessaires à la réalisation du changement souhaité. Les hypothèses prescriptives formulées dans le cadre de cette analyse prennent en compte la modification des objectifs du Programme survenue après le premier appel de projets. Il s'agit de l'élargissement des critères d'admissibilité dans le cadre du volet « travailleurs », ce qui a favorisé l'admission de projets portant sur le harcèlement psychologique en général, et non seulement sur le harcèlement sexuel. Cette modification a résulté, comme nous le verrons plus loin dans la partie analytique du rapport, d'une adaptation du Programme au contexte. En effet, peu de projets ont été déposés dans la première année de fonctionnement, ce qui a rendu difficile la distribution des sommes disponibles.

Structurées en fonction de quatre composantes du Programme et formulées selon le modèle « if...then »¹⁵, les hypothèses se présentent comme suit :

- I. **Ressources** : Si le gouvernement crée et subventionne un réseau de partenaires sociaux variés parmi les associations des employeurs et des travailleurs, alors il pourra intervenir dans les milieux de travail afin d'agir sur la prévalence du harcèlement sexuel. De plus, si les projets admissibles à la subvention portent sur le harcèlement psychologique en général, et non seulement sur le harcèlement sexuel, davantage d'associations déposeront une demande de subvention dans le cadre des appels de projets et plus d'employeurs et de travailleurs et travailleuses pourront être joints.
- II. **Activités de production** : Si les associations des employeurs et des travailleurs ont accès aux subventions du gouvernement, alors elles pourront les utiliser pour développer des services de prévention du harcèlement à l'intention de leurs membres.
- III. **Extrants** : Si des associations nombreuses et variées offrent aux employeurs ainsi qu'aux travailleurs et aux travailleuses des services de prévention du harcèlement, alors différents milieux de travail pourront avoir accès aux informations, outils ou accompagnement adaptés à leurs besoins spécifiques. Par ailleurs, si les services offerts visent le harcèlement psychologique en général, alors les milieux de travail seront outillés pour prévenir tous les types de harcèlement discriminatoire, dont le harcèlement sexuel, puisque ceux-ci font partie de la définition du harcèlement psychologique.
- IV. **Résultats (effets intermédiaires)** : Si les employeurs ont accès aux outils et aux informations facilitant la compréhension et le respect de leurs obligations en matière de harcèlement, ils développeront des compétences de gestion et de bonnes pratiques de manière à prévenir le harcèlement psychologique ou sexuel dans leurs organisations ou entreprises. Et si les travailleurs et travailleuses ont accès aux informations et aux outils permettant de reconnaître le harcèlement et d'y réagir, ils seront mieux préparés à prendre en charge les situations de harcèlement.
- V. **Conséquences (effets à moyen et à long terme)** : Si les employeurs et les travailleurs et travailleuses ont une meilleure capacité à prendre en charge et à prévenir le harcèlement psychologique en général, la prévalence du harcèlement sexuel diminuera. Si la prévalence du harcèlement sexuel décroît, alors le climat de travail sera plus sain et le bien-être au travail augmentera.

14. Cette approche est celle développée par Huey-Tsyh Chen dans son ouvrage désormais classique *Theory-Driven Evaluations*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1990.

15. Voir à ce propos « [Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action Logic Model Development Guide](#) », W.K. Kellogg Foundation, 2004, p. 7.

Selon la théorie du changement, les travaux d'évaluation d'un programme consistent, essentiellement, à vérifier post factum, sur le terrain, la validité de ces hypothèses¹⁶.

Le cadre conceptuel de l'évaluation est complété, dans un deuxième temps, par des éléments empruntés aux cadres théoriques de l'évaluation évolutive et de l'évaluation axée sur l'utilisation, deux approches développées par Michael Quinn Patton¹⁷. L'évaluation évolutive offre un cadre conceptuel intéressant aux présents travaux puisqu'elle permet notamment de soutenir l'exploration organisationnelle. L'approche évolutive permet d'appréhender un programme innovant visant à résoudre un problème systémique, en tenant compte de la complexité des contextes dans lesquels il s'inscrit, du caractère non linéaire de la mise en œuvre, ainsi que des défis liés à l'atteinte des objectifs.

Première intervention de lutte contre le harcèlement sexuel, le Programme évalué s'attaque à un problème systémique relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. Selon certains auteurs, « l'évaluation évolutive trouve son origine dans le décalage entre le travail des personnes qui œuvrent pour le changement social et les modèles linéaires de planification et d'évaluation¹⁸ ». C'est précisément cette caractéristique de non-linéarité qui rend cette approche théorique appropriée pour évaluer un programme dont les gestionnaires, se trouvant dans une situation évolutive, ont été amenés à explorer l'ambiguïté de l'imbrication des notions de harcèlement sexuel et psychologique, les façons de faire (partenariat avec les associations) et à prendre en compte, d'un côté, les transformations sociales dues au changement rapide des mœurs et, d'un autre côté, les contraintes de la pandémie.

Quant à l'approche axée sur l'utilisation, cette étude s'en inspire dans la mesure où ses résultats sont destinés aux utilisateurs visés de l'évaluation, soit les personnes détenant l'autorité et l'intention de les utiliser à des fins concrètes. Dans le cas présent, elle interpelle les gestionnaires du Programme à la VPNT ainsi que les décideurs de la CNESST et du ministère du Travail. L'étude s'attache à renforcer les capacités de ces utilisateurs et à alimenter les décisions concernant la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel. Plusieurs rencontres ont été tenues avec les membres du comité d'évaluation au cours de l'automne 2021 afin de préciser les enjeux et les questions d'évaluation. Dans le but d'éclairer la prise de décision, des résultats partiels issus de l'analyse des données recueillies auprès des membres des comités de sélection, des experts et des associations ont été transmis aux gestionnaires du Programme en décembre 2023, au moment même de l'élaboration d'un nouveau programme succédant à celui faisant l'objet de la présente évaluation.

3.2 ENJEUX ET QUESTIONS ÉVALUATIFS

L'évaluation vise à répondre à cinq enjeux : pertinence de l'intervention; pertinence de la nature de l'intervention; conformité opérationnelle; efficacité opérationnelle; cohérence interne. Les trois derniers enjeux relèvent, dans le cadre de cette étude, de l'évaluation de la mise en œuvre¹⁹, dont la valeur est essentiellement formative. En effet, l'analyse de ces enjeux vise à décrire le fonctionnement du Programme dans une perspective d'amélioration. L'ensemble des enjeux sera traité sous l'aspect de l'évolution du Programme et des changements relatifs à ses objectifs, paramètres, processus de production et résultats attendus.

Afin de traiter ces enjeux évaluatifs, plusieurs questions doivent être formulées²⁰. Accompagnées d'indicateurs et de renseignements sur les sources prévues des éléments de réponse, ces questions détaillées et adaptées au contexte spécifique de l'évaluation en cours figurent en annexe du rapport. La logique qui sous-tend ces questions est exposée dans les pages qui suivent.

16. Émond, Aline, Charlebois, Anne-Marie (2004). [Guide d'élaboration de modèles logiques de programme : utiliser les modèles logiques pour coordonner la planification, l'action et l'évaluation](#) [en ligne], Direction de santé publique et de l'évaluation de l'Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de l'Estrie. Consulté le 10 juillet 2024.

17. Voir à propos de l'évaluation évolutive Jamie Gamble, Kate McKegg et Marc Cabaj, [Petit manuel de l'évaluation évolutive, 2021](#), Fondation McConnel, 2021. Voir à propos de l'évaluation axée sur l'utilisation Michael Quinn Patton et Francine LaBossière « L'évaluation axée sur l'utilisation » dans Valéry Ridde et Christian Dagenais, *Approches et pratiques en évaluation de programmes*, PUM, Montréal, 2012, pp. 145-159.

18. Jamie Gamble, Kate McKegg et Marc Cabaj, [Petit manuel de l'évaluation évolutive, 2021](#), Fondation McConnel, 2021, p. 11.

19. « Évaluation qui s'intéresse au fonctionnement d'une intervention. Elle vise à cerner les facteurs internes et externes influençant son déroulement et à déterminer si la mise en œuvre de l'intervention se déroule conformément à ce qui avait été prévu au moment de sa conception » dans [Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : pour une gestion saine et performante](#), Secrétariat du Conseil du trésor, 2013, p. 9.

20. Selon les prescriptions du Secrétariat du Conseil du trésor, chaque enjeu doit être saisi à l'aide des questions spécifiques qui ont été normalisées dans le document de référence [Outil d'évaluation de programme](#).

3.2.1 PERTINENCE DE L'INTERVENTION

L'évaluation de la pertinence d'un programme consiste, en outre, à déterminer l'adéquation des objectifs de l'intervention aux besoins et aux problèmes identifiés ainsi que le degré de cohérence avec les orientations gouvernementales. Le Programme fait partie d'un ensemble d'interventions et d'actions du gouvernement qui concourent à la réalisation d'objectifs dont il est possible de rendre compte. L'évaluation se penchera sur la manière dont le Programme évalué s'intègre dans l'ensemble des mesures mises en place pour lutter contre les violences à caractère sexuel et le harcèlement psychologique dans les milieux de travail. Elle examinera également dans quelle mesure le Programme, dans sa forme actuelle, est cohérent avec la mission, les mandats et les responsabilités de la CNESST.

3.2.2 PERTINENCE DE LA NATURE DE L'INTERVENTION

L'évaluation de la pertinence de la nature de l'intervention vise à déterminer si les moyens retenus pour agir sur la situation que l'on souhaite modifier sont les plus appropriés en fonction des besoins préalablement déterminés, des objectifs poursuivis et du contexte dans lequel le Programme s'inscrit. Les moyens analysés dans le cadre de cette étude sont les suivants : l'orientation préventive et éducative de l'intervention, le partenariat avec les associations d'employeurs et de travailleurs, le recours à des appels de projets annuels, la structuration du Programme en deux volets (employeurs et travailleurs), ainsi que la priorisation de certains secteurs d'activité jugés à risque.

3.2.3 EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE ET CONFORMITÉ OPÉRATIONNELLE

Enjeux de la mise en œuvre du Programme, l'efficacité opérationnelle et la conformité opérationnelle sont interreliées dans le cadre de ces travaux d'évaluation. L'analyse de l'efficacité opérationnelle vise généralement à déterminer le degré d'atteinte des objectifs opérationnels. Dans le cadre de ces travaux, elle s'attache dans un premier temps à décrire le déroulement de l'intervention selon ses différentes étapes et ses objectifs opérationnels. Elle évalue par la suite les processus de mise en œuvre du point de vue de la qualité et de la quantité des extrants produits. L'analyse déterminera également le degré de satisfaction des parties prenantes concernées par rapport aux processus de production des extrants et aux extrants eux-mêmes. Finalement, puisque l'analyse met en lumière les freins et les lacunes de l'intervention, ainsi que ses facteurs facilitants, l'efficacité opérationnelle est traitée sous l'aspect des apprentissages pouvant être dégagés de l'expérience de la mise en œuvre.

Pour ce qui est de la conformité opérationnelle, cet enjeu vise généralement à déterminer si la gestion des ressources, la réalisation des activités et la production des extrants du Programme sont conformes, notamment à la planification opérationnelle initiale. Dans le cadre de la présente évaluation, cet enjeu a été abordé à la lumière des adaptations de la planification initiale à l'évolution du contexte de l'implantation du Programme. Ont été documentées notamment les raisons pour lesquelles le programme n'a pas suivi la voie qui a été dessinée au départ. En gros, l'évaluation de la conformité opérationnelle dans le cadre de ces travaux part de l'idée que :

- la mise en œuvre d'un programme qui intervient dans un domaine nouveau suscite la découverte des améliorations à apporter au modèle d'intervention;
- la conceptualisation du problème et la connaissance du contexte évoluent;
- le Programme passe au stade de la maturité au moyen de son adaptation.

3.2.4 COHÉRENCE INTERNE

Troisième et dernier aspect de la mise en œuvre, l'enjeu évaluatif de la cohérence interne consiste notamment à vérifier si les prémisses sur lesquelles a été bâtie la théorie du changement du Programme sont crédibles et si ses différentes composantes concordent entre elles et ne se font pas obstacle. Il s'agit également de juger de la plausibilité que les activités des projets subventionnés dans le cadre du Programme préparent réellement les milieux de travail à prévenir et à prendre en charge la problématique du harcèlement.

3.3 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'objectif de l'évaluation est de fournir des informations et des analyses permettant d'interpréter l'évolution et les adaptations du Programme et de soutenir l'exploration par la CNESST de solutions pour prévenir le harcèlement sexuel dans les milieux de travail.

Cet objectif se détaille comme suit :

- Interpréter l'évolution du contexte de l'implantation du Programme et des concepts associés à la lutte contre le harcèlement sexuel.
- Déterminer le bien-fondé du choix des différents paramètres du Programme et leurs modifications.
- Étudier la mise en œuvre du Programme pour confirmer l'atteinte des objectifs opérationnels du Programme et pour formuler des observations sur les forces et les lacunes des processus.
- Examiner la structure du Programme à la lumière de la cohérence de ses divers composants et de l'atteinte des objectifs.

3.4 MÉTHODES DE COLLECTE DE DONNÉES

Quatre méthodes de collecte de données ont été utilisées : un questionnaire en ligne, des entrevues semi-dirigées, la consultation d'experts et la recherche documentaire.

3.4.1 QUESTIONNAIRE

Un questionnaire a été envoyé à l'ensemble des associations d'employeurs et de travailleurs subventionnées dans le cadre du Programme ou ayant déposé une demande de subvention. Comportant un tronc commun, le questionnaire a été adapté aux quatre catégories d'associations : organismes dont le projet a été accepté, ceux dont le projet a été refusé, les organismes ayant déposé leur projet dans le cadre du volet « travailleurs » et ceux ayant participé au volet « employeurs ».

Dans un premier temps, le questionnaire a été envoyé aux associations en septembre 2023 pour une période d'environ un mois. Composé en partie de questions fermées, il comptait un nombre notable de questions ouvertes, aptes à fournir des renseignements de nature qualitative. Le questionnaire portait sur l'expérience des organismes concernant la mise en œuvre du programme et sur leurs avis concernant la pertinence du programme ainsi que la pertinence de ses moyens. Plusieurs envois du questionnaire ont subi un échec pour motif d'erreur d'adresses, ce qui peut s'expliquer par la mobilité du personnel dans les organisations et la suppression des boîtes courriel nominales incluses en guise de contact dans les formulaires des dépôts des projets.

Afin d'approfondir les contenus collectés au moyen du questionnaire, des entrevues semi-dirigées ont été réalisées auprès des associations. Le tableau ci-dessous montre en détail et par catégorie d'association le nombre de courriels envoyés, le nombre d'échecs d'envoi pour raison d'adresses inexistantes, le nombre de questionnaires remplis et le nombre de répondants au questionnaire ayant été rencontrés pour la conduite d'une entrevue semi-dirigée.

TABLEAU 3 : NOMBRE DE RÉPONDANTS AU QUESTIONNAIRE EN LIGNE

Catégories	Volet Travailleurs		Volet Employeurs	
Acceptés	N ^{bre} de courriels envoyés	42 ²¹	N ^{bre} de courriels envoyés	40 ²²
	N ^{bre} d'échecs d'envoi	0	N ^{bre} d'échecs d'envoi	7
	N ^{bre} de réponses	7	N ^{bre} de réponses	10
	N ^{bre} de personnes rencontrées	2	N ^{bre} de personnes rencontrées	2
Refusés	N ^{bre} de courriels	35	N ^{bre} de courriels envoyés	19
	N ^{bre} d'échecs d'envoi	10	N ^{bre} d'échecs d'envoi	3
	N ^{bre} de réponses	4	N ^{bre} de réponses	3
	N ^{bre} de personnes rencontrées	1	N ^{bre} de personnes rencontrées	3
Total de réponses au questionnaire : 24 sur 136 courriels envoyés.				
Total des répondants au questionnaire qui ont été rencontrés pour une entrevue également : 8.				

Pour augmenter le nombre d'entrevues, d'autres représentants d'associations ont été recrutés parmi les organismes n'ayant pas répondu au questionnaire.

3.4.2 ENTREVUES SEMI-DIRIGÉES

Dix-neuf entrevues semi-dirigées d'une durée de 30 à 60 minutes ont été effectuées auprès de quatre catégories d'acteurs :

- Onze représentants d'organismes promoteurs acceptés ou refusés à la suite de l'appel de projets (dont huit recrutés au moyen du questionnaire en ligne).
- Deux responsables du Programme à la VPNT (CNESST).
- Deux experts ou expertes de la question du harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail.
- Quatre membres des comités de sélection (deux par volet du Programme).

Dans l'ensemble, les entrevues ont porté sur les différents aspects de l'implantation et du fonctionnement du Programme et sur sa pertinence, ainsi que sur la pertinence de ses moyens.

Les onze entrevues réalisées auprès des organismes promoteurs ont été ventilées par sous-groupes, comme suit :

- Volet « Travailleurs » : quatre promoteurs parmi les organismes dont le projet a été accepté et un parmi ceux dont le projet a été refusé à la suite de l'appel de projets.
- Volet « Employeurs » : trois promoteurs parmi les organismes dont le projet a été accepté et trois parmi ceux dont le projet a été refusé.

L'un des principaux défis liés au recrutement, pour les entrevues, de représentants des associations tient au fort taux de roulement du personnel au sein des organisations. Cet état de choses a souvent eu pour effet que les équipes en place ne comptaient plus de personnes ayant participé directement à la conception, au dépôt ou à la réalisation du projet. Comme on le verra plus loin dans la section concernant le fonctionnement du Programme, ce problème s'est déjà manifesté au moment de la reddition de comptes des projets subventionnés. Par ailleurs, les expériences des promoteurs recrutés varient en fonction du volet du Programme auquel ils ont participé et du degré de succès rencontré dans la soumission de leurs projets. L'analyse s'attardera particulièrement sur les aspects

21. En réalité, le volet « travailleurs » du programme a compté 59 projets, mais 16 projets ont été renouvelés, certains d'entre eux plus d'une fois, ce qui a donné une liste de 43 promoteurs à contacter. L'un des promoteurs ayant fait faillite, la liste des organismes promoteurs de ce volet a compté finalement 42 courriels.

22. Cinquante-deux projets ont été soutenus dans le cadre du volet Employeurs, dont 12 renouvellements, ce qui a donné une liste de 40 organismes promoteurs.

partagés de cette expérience afin d'utiliser des renseignements comparables, qui renforceront la validité de l'évaluation.

Au total, l'évaluation repose, au chapitre de la collecte des renseignements auprès des organismes promoteurs, sur 24 participations au questionnaire et sur 11 entrevues semi-dirigées.

3.4.3 CONSULTATION D'EXPERTS

Deux experts universitaires, spécialisés en droit du travail ou en gestion des ressources humaines en lien avec le harcèlement en milieu de travail, ont été consultés afin de recueillir leur avis sur les moyens d'intervention appropriés, les priorités à considérer, ainsi que sur des éléments relatifs à la cohérence et à la pertinence du Programme.

3.4.4 RECHERCHE DOCUMENTAIRE

La recherche documentaire s'est appuyée sur plusieurs catégories d'écrits :

- Documentation de gestion du Programme produite par les organismes ou par les gestionnaires de la VPNT (CNESST) : dossiers de dépôt de projets, redditions de comptes des projets subventionnés, notes, bilans annuels, mémoires, etc.
- Littérature grise : documentation du Programme, stratégies gouvernementales, projets de loi, rapports, communiqués, procès-verbaux des séances de l'Assemblée nationale, etc.
- Écrits se rapportant à des résultats de recherche dans le domaine de la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail.

Les documents de gestion et gouvernementaux ont apporté une information utile à la compréhension du fonctionnement et de la pertinence du Programme et de ses moyens. La recension des écrits scientifiques a eu pour objet de trouver des informations probantes au sujet de la problématique du harcèlement en milieu de travail, des différents moyens d'intervenir efficacement afin de prévenir les situations de harcèlement, du rôle des différents acteurs, notamment gouvernementaux, dans l'amélioration de la situation, etc. Une recherche ciblant les principales études québécoises et canadiennes sur le sujet a été réalisée.

3.5 MÉTHODES D'ANALYSE DE DONNÉES QUALITATIVES OU QUANTITATIVES

L'examen des réponses au questionnaire s'inspire de l'analyse descriptive simple consistant à résumer les caractéristiques clés des données recueillies ou encore de l'analyse comparative restreinte consistant à comparer les différents groupes selon les variables clés, puisque certaines comparaisons se font entre les différentes catégories de promoteurs (volet « employeurs », volet « travailleurs », promoteurs acceptés, promoteurs refusés).

Pour ce qui est du traitement des données qualitatives issues des entrevues et de la recherche documentaire, l'évaluation repose sur l'analyse de contenu qui consiste à condenser et à thématiser le matériel collecté afin d'établir des liens entre les différentes unités de sens et de dégager des tendances. Les comptes rendus d'entrevues ont été analysés à l'aide du logiciel d'analyse qualitative NVivo.

3.6 LIMITES MÉTHODOLOGIQUES ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Le nombre réduit de participations au questionnaire (24) et d'entrevues réalisées auprès des associations (11) affecte la transférabilité des résultats de l'évaluation aux contextes similaires. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est de l'expérience des associations dont le projet n'a pas été accepté, leur nombre parmi les répondants au questionnaire ou aux entrevues étant encore plus réduit. De plus, puisque le Programme évolue constamment, les critères d'admission des associations, les critères de sélection de projets ou d'autres éléments censés être constants ont été modifiés d'un appel de projets à l'autre. Nous avons recouru à la triangulation en multipliant les méthodes de collecte et d'analyse, mais aussi à la contextualisation accrue afin d'atténuer ces limites.

4 Résultats de l'évaluation et interprétation

Cette section du rapport présente les constats issus des travaux d'évaluation, regroupés selon les enjeux examinés. Chaque sous-chapitre de la section correspond à l'un des cinq enjeux évaluatifs analysés et s'ouvre par un encadré résumant les principaux constats.

4.1 PERTINENCE DE L'INTERVENTION

- Deux facteurs déterminent une réduction de la portée du Programme pour ce qui est de la lutte contre le harcèlement sexuel :
 - Le Programme s'est buté à l'expertise insuffisante des partenaires sociaux (associations d'employeurs ou de travailleurs), concernant la lutte contre le harcèlement sexuel, ce qui s'est traduit par un nombre réduit de projets déposés visant cette problématique.
 - L'évolution de l'état de la connaissance concernant la prévalence du harcèlement sexuel, ses formes et les populations touchées a influencé la perception des besoins à la base du Programme. Cette problématique apparaît comme étant plus importante dans les études qui ont été publiées après le lancement du Programme et qui abordent tout particulièrement le harcèlement sexuel. Les besoins révélés par les études plus récentes sont donc plus grands que la portée (modifiée) du Programme.
- Des mesures législatives complémentaires adoptées dans le cadre des réformes de plusieurs lois du travail après le lancement du Programme visent à augmenter les besoins des entreprises concernant la prévention et la lutte contre le harcèlement sexuel, comme ces mesures introduisent de nouvelles responsabilités pour les employeurs et des droits supplémentaires aux travailleurs et aux travailleuses.
- Le Programme répond aux besoins de longue date des employeurs relativement à la compréhension de leurs responsabilités (inscrites dans la LNT en 2004), celles d'assurer un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique. Il répond également aux besoins des travailleurs et des travailleuses de connaître les recours possibles introduits dans la LNT au même moment. Ces besoins deviennent encore plus urgents avec l'obligation, prescrite dans la LNT à partir de 2018, d'adopter et de diffuser une politique de prévention et de traitement des plaintes pour harcèlement psychologique et sexuel.
- Le Programme répond à un véritable besoin, mais qui n'est pas celui pour lequel il a été mis sur pied. Le Programme est pertinent, mais il n'est pas en cohérence avec le véhicule dans lequel il est inscrit (la Stratégie de lutte aux violences sexuelles). L'expertise insuffisante des acteurs sociaux en matière de lutte au harcèlement sexuel dans les milieux de travail reste un aspect à améliorer et à soutenir.
- L'entrée en vigueur du Projet de loi 42, Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail, a pour but (étant donné les nouvelles obligations) de renforcer encore plus les besoins des milieux de travail en matière de sensibilisation et de soutien pour lutter contre le harcèlement psychologique et sexuel.

Ce chapitre examine l'adéquation du Programme aux besoins réels dans la société, la nature et l'ampleur de ses besoins, ainsi que la pertinence de poursuivre les mêmes efforts d'intervention compte tenu de l'évolution de la situation problématique ciblée au départ. Il retrace l'évolution du Programme dans un contexte en transformation rapide, marqué par la mise en place de mesures complémentaires de lutte contre le harcèlement — qu'elles soient législatives, administratives ou conceptuelles.

4.1.1 PERTINENCE DU PROGRAMME PAR RAPPORT À LA NATURE ET À L'AMPLEUR DES PROBLÉMATIQUES CIBLÉES

Situé chronologiquement au tout début d'un vaste chantier entrepris par le gouvernement du Québec pour lutter contre le harcèlement sexuel dans les milieux de travail, le Programme s'est déployé de manière non linéaire, reflétant ainsi la complexité du processus de prise de conscience collective et de recherche de solutions pour assurer des milieux de travail exempts de harcèlement.

Ce chantier débute en décembre 2017 avec la tenue du Forum sur les agressions et le harcèlement sexuels, à la suite d'une motion adoptée par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2017. Il se poursuit en février 2024 avec l'étude, par la Commission de l'économie et du travail, du projet de loi 42 – Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail²³ – et s'inscrit entre-temps dans un enchaînement de nombreuses autres interventions et mesures. Naviguant dans un contexte en constante évolution, et devant composer avec un état de connaissance encore limité sur la problématique du harcèlement sexuel, le Programme a fait l'objet de multiples adaptations et ajustements tout au long de sa mise en œuvre.

Plus concrètement, un changement au niveau des objectifs du volet « travailleurs » du Programme dans le cadre du deuxième appel de projets en 2019 a été opéré. Contrairement au volet destiné aux employeurs axé sur le harcèlement sexuel, mais aussi sur le harcèlement psychologique en général, le volet « travailleurs » a eu initialement comme objectif de sensibiliser les milieux de travail spécifiquement au harcèlement sexuel. Afin de créer des conditions propices à l'élargissement du bassin des promoteurs de projets, la VPNT recommande au comité de gouverne que les objectifs du volet « travailleurs » soient modifiés de manière à pouvoir admettre des projets portant sur le harcèlement psychologique également et non seulement sur le harcèlement sexuel.

Le changement des objectifs du volet « travailleurs » a été justifié de plusieurs façons par les gestionnaires du Programme. D'abord, en se fondant sur le nombre de plaintes déposées à la CNESST, ils ont fait valoir que la prévalence du harcèlement psychologique en milieu de travail semblait supérieure à celle du harcèlement sexuel, ce qui indiquerait des besoins sociaux plus pressants en matière de harcèlement psychologique. À cet égard, l'étude de Statistique Canada (2018), déjà citée au sous-chapitre 2.1 et fondée sur les données de l'Enquête sociale générale de 2016, révèle que 11,9 % des Québécois et Québécoises déclaraient avoir été victimes de harcèlement psychologique en milieu de travail au cours de l'année précédente, comparativement à seulement 0,8 % pour le harcèlement sexuel.^{24 25}

Une autre raison ayant conduit à la modification des objectifs découle d'une enquête téléphonique menée à l'été 2019 par les responsables du Programme auprès des organismes soumissionnaires. Réalisés dans le but de mieux cerner les éventuels freins au dépôt de projets, ces appels aux associations visées auraient révélé un certain embarras des promoteurs : « Les organismes disaient qu'il est difficile de parler de harcèlement sexuel sans présenter le harcèlement psychologique et que le fait de traiter uniquement de harcèlement sexuel leur paraissait incohérent [...]. Ce qu'il y a de plus dans les milieux de travail c'est le harcèlement psychologique. On le voyait dans les demandes, c'était très spécifique le harcèlement sexuel. On voulait ouvrir les critères davantage pour avoir plus de projets ». Ainsi, la réception d'un nombre réduit de demandes de subvention lors du premier appel de projets à l'automne 2018 aurait été un autre facteur ayant déterminé le changement des objectifs du Programme. En effet, selon les bilans adressés par la VPNT au comité de gouverne, seulement 949 728 \$ sur les 2 M\$ disponibles ont pu être distribués aux associations admissibles en 2018.

Accepté par le comité de gouverne, ce changement aurait, selon les responsables du programme, favorisé le dépôt d'un plus grand nombre de projets dans les années suivantes, facilitant ainsi l'écoulement des sommes allouées au Programme. Il convient de préciser toutefois qu'une série d'autres mesures ont été mises en œuvre en parallèle pour accroître la notoriété du Programme auprès des promoteurs potentiels, dans le but de stimuler la participation des associations aux appels de projets.

23. [Projet de loi n° 42, Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail – Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\).](https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites/2017/10/18/projet-de-loi-42-loi-visant-a-prevenir-et-a-combattre-le-harcèlement-psychologique-et-la-violence-a-caractère-sexuel-en-milieu-de-travail.html)

24. Moyser, M., Hango, D. (2018, 17 décembre). *Harcèlement en milieu de travail au Canada*. Statistique Canada. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2018001/article/54982-fra.htm#a11>.

25. Ces données contrastent avec la situation révélée par le mouvement #MoiAussi, les intuitions des organismes communautaires et les études parues ultérieurement. Selon des données publiées par Statistique Canada en 2021 — soit plusieurs années après le lancement du Programme — 25 % des femmes et 12 % des hommes au Québec déclarent avoir été exposés à des comportements sexualisés inappropriés dans leur milieu de travail au cours des 12 mois précédant le sondage ([Burczycka : 2021](#)). Les gestionnaires du Programme n'ont disposé, au moment de son élaboration, que de données partielles, limitant ainsi leur capacité à évaluer adéquatement l'ampleur des besoins à combler.

Si l'assouplissement des objectifs du volet « travailleurs » a permis de distribuer les fonds dans les délais prévus selon la planification, il a vraisemblablement eu pour effet de réduire le nombre de projets ciblant spécifiquement la lutte contre le harcèlement sexuel. Sur les 111 projets financés dans le cadre du Programme, seuls onze portaient exclusivement sur cette problématique.

La plupart des projets visant la lutte contre le harcèlement psychologique en général n'abordent que de manière tangentielle la question du harcèlement sexuel. Le nombre réduit de projets de lutte contre le harcèlement sexuel pourrait s'expliquer également par le manque d'expertise des promoteurs, en 2018-2019, pour concevoir et réaliser des projets ciblant cette forme de violence. À cette période, la prise de conscience collective concernant le problème du harcèlement sexuel en milieu de travail en était à ses débuts, et la réforme de la Loi sur les normes du travail (LNT) de 2018 venait tout juste d'introduire explicitement la notion de harcèlement sexuel dans la définition du harcèlement psychologique. L'imbrication de la notion du harcèlement sexuel dans la notion de harcèlement psychologique a été, selon les parties prenantes rencontrées, source d'hésitation et de malaise interprétatif pour les promoteurs. En l'absence d'orientations claires émanant de la CNESST quant à la distinction ou l'articulation entre harcèlement psychologique et harcèlement sexuel, plusieurs acteurs ont éprouvé des difficultés à définir des approches appropriées pour traiter adéquatement le harcèlement sexuel dans le cadre de leurs projets.

Il convient de rappeler, dans ce contexte, que la motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2017 — à l'origine de l'ensemble des mesures de prévention et de lutte contre le harcèlement sexuel en milieu de travail — enjoint à l'appareil étatique de reconnaître « l'urgence d'améliorer le traitement des plaintes de harcèlement et de violence sexuelles dès leur dépôt ». ²⁶ Elle invite également la ministre responsable de la Condition féminine à « explorer toutes les mesures alternatives possibles pour accompagner, accueillir et traiter les plaintes des victimes qui le souhaitent ». La motion souligne par ailleurs que, « malgré l'existence de plusieurs enjeux — sociaux, politiques, économiques et sexuels —, les femmes font preuve d'un courage, d'une persévérance et d'une résilience exemplaires », comme en témoigne le mouvement #MoiAussi. Par ces énoncés, les parlementaires désignent clairement les principales bénéficiaires des mesures à mettre en œuvre — les femmes — ainsi que la problématique à corriger : l'ampleur du harcèlement sexuel dans les milieux de travail.

À ce propos, des experts rencontrés dans le cadre de cette enquête attirent l'attention sur l'importance de prévoir des moyens spécifiques pour lutter contre le harcèlement sexuel en raison de son « omniprésence » dans les milieux de travail au Québec. Et cela, d'autant plus que le harcèlement sexuel diffère du harcèlement psychologique pour ce qui est des populations touchées, selon les statistiques, les femmes et les personnes LGBTQ étant beaucoup plus affectées que les hommes hétérosexuels. La différence logerait également dans les facteurs de risque qui les déclenchent, des outils de prévention ou du traitement des plaintes à développer (« Il s'agit de deux problématiques qui doivent être traitées distinctement [...]. Au niveau de la littérature, les deux problématiques ont suscité deux états de la connaissance distincts et ce ne sont pas les mêmes habiletés de gestion qui sont engagées dans la résolution de l'un ou de l'autre »). De même, les experts rencontrés mettent en garde contre une éventuelle confusion issue de l'imbrication de la notion de harcèlement sexuel dans celle du harcèlement psychologique tout en soulignant l'importance de créer des mesures où ces deux notions ne s'excluent pas mutuellement. Vu la complexité de la problématique du harcèlement sexuel qui peut comprendre des aspects du sexisme, de la discrimination basée sur le sexe ou de la violence de nature sexuelle, un cadre englobant serait nécessaire pour comprendre tous ces aspects possibles. Finalement, ils proposent comme solution l'usage de la notion plus opérationnelle de harcèlement psychologique à caractère sexuel pour mieux circonscrire cette problématique.

Par ailleurs, certains membres de comités de sélection rencontrés estiment que le nombre de projets de prévention et de lutte contre le harcèlement sexuel a été trop bas dans le cadre du Programme. Ils disent avoir eu à intervenir lors des rencontres du comité de sélection pour inciter les autres membres à accorder plus de points à des projets visant le harcèlement sexuel : « Pour arriver avec un lot de projets, non pas équitablement réparti, mais pour au moins avoir une représentativité un peu ». Une personne membre dit avoir eu à rappeler au comité qu'il s'agissait également d'un programme de lutte contre le harcèlement sexuel dont les sommes provenaient de la Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021. Elle ajoute « qu'il fallait veiller à ce que des projets de lutte contre le harcèlement sexuel spécifiquement soient soutenus également dans le cadre du Programme ». Elle note au passage qu'en raison du faible nombre de projets de lutte contre le harcèlement sexuel, la Stratégie n'est pas le véhicule le plus approprié pour le Programme. Par ailleurs, elle note que le harcèlement

26. Assemblée nationale. (2018). *Procès-verbal de L'Assemblée*, 18 octobre 2017, p. 3808-3809. Consulté le 7 octobre 2023, à l'adresse https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique_133031&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz.

psychologique ou sexuel en milieu de travail constitue une problématique « à part entière » qui devrait bénéficier d'une enveloppe budgétaire dédiée²⁷.

Si la réponse du Programme aux besoins en matière de lutte contre le harcèlement sexuel apparaît comme étant limitée par rapport à l'ampleur de cette problématique dans la société et par rapport au programme politico-administratif dont est issue l'intervention évaluée, elle est, selon la plupart des parties prenantes rencontrées, plutôt satisfaisante pour ce qui est de la prévention du harcèlement psychologique en général.

Autant les organismes représentant les employeurs que ceux représentant les travailleurs et travailleuses saluent le lancement d'un programme dédié à la problématique du harcèlement psychologique dans les milieux de travail. Plusieurs d'entre eux considèrent que les besoins des milieux de travail d'être informés et outillés en matière de harcèlement sont permanents (« La lutte contre le harcèlement est une question de transformation de culture, des perceptions, des styles de gestion, des prises de conscience des biais et ça, c'est un travail en continu. On ne pourra jamais cocher : c'est réalisé, c'est fait, il va falloir toujours taper sur le clou »; « À l'exemple des règles de santé et sécurité au travail qui requièrent un renforcement permanent dans les milieux de travail, l'éducation à la prévention du harcèlement devrait être soutenue par la CNESST en continu »). À cet égard, l'exemple du Programme d'aide financière pour la formation et l'information en santé et sécurité du travail est évoqué. Il s'agit d'un programme administré sur une base permanente par la Vice-présidence à la prévention de la CNESST au moyen d'un appel de projets annuel.²⁸

Plusieurs représentants d'associations d'employeurs rencontrés considèrent que le Programme est nécessaire pour faire connaître les modifications à la LNT en ce qui concerne le harcèlement (« Le Programme a créé un buzz autour des modifications législatives de 2018 et des nouvelles obligations des employeurs.²⁹ Cela n'aurait pas eu le même impact sans ce Programme »; « Même si les informations sont disponibles, les employeurs manquent de temps pour s'informer. Le Programme crée une opportunité pour s'informer et pour s'outiller »). La plupart d'entre eux trouvent que le Programme offre l'opportunité d'adapter la prévention du harcèlement aux contextes spécifiques des différents secteurs et sous-secteurs d'activité.

D'autres répondants expliquent que le Programme permet aux employeurs de faire le lien entre l'obligation législative d'adopter une politique de prévention du harcèlement et de traitement des plaintes et les situations de harcèlement lorsqu'elles se présentent réellement dans leurs entreprises (« Pour les PME, juste de se plier à la LNT et avoir une politique de prévention, ça peut être ardu. Le programme a offert cela et c'était la base. Il faut dire que les entreprises ne font pas toujours le lien entre l'obligation d'avoir une politique interne de prévention et les éventuelles situations de harcèlement que les employeurs doivent traiter. Bon nombre d'employeurs ont adopté bêtement une politique en comblant les champs vides [du modèle mis à la disposition des employeurs par la CNESST], mais quand il arrive un souci, on reçoit des appels disant "je ne sais pas quoi faire". C'est l'enjeu d'avoir un outil statique où j'ai coché que j'ai une politique, mais à quoi elle sert réellement ? C'est là le besoin »).

À cet égard, certains membres des comités de sélection rapportent que des collègues se sont étonnés que des employeurs aient encore besoin d'un soutien pour comprendre leurs responsabilités en matière de harcèlement psychologique, pourtant inscrites dans la Loi sur les normes du travail (LNT) depuis 2004, avec l'introduction des recours visant à protéger les personnes salariées. Ces répondants ont toutefois nuancé cet étonnement en soulignant qu'il faut, pour bien saisir cette réalité, tenir compte du contexte des petites et moyennes entreprises (PME), où les employeurs, souvent débordés par une multitude d'obligations, disposent de peu de temps et de ressources pour approfondir leurs responsabilités en matière de harcèlement — et ce, malgré leur inscription dans la LNT depuis plus de quinze ans.

Dans un autre ordre d'idées, plusieurs répondants mentionnent que le Programme permet aux associations d'employeurs ou de travailleurs de développer une expertise spécifique en matière de lutte contre le harcèlement psychologique dans les milieux de travail (« Ce Programme a été une opportunité pour nous de développer une expertise dans le domaine de la lutte contre le harcèlement psychologique et de créer un outil bien adapté aux réalités de notre secteur »). De même, peu d'organismes dont les représentants ont été rencontrés ont fait une étude des besoins de leurs membres en matière de lutte contre le harcèlement psychologique avant d'élaborer leur projet. Cela en partie en raison d'une connaissance préalable des besoins qui « remonteraient » à l'occasion de différentes interactions entre ces associations et leurs clients. Toutefois, une pratique gagnante semble être celle

27. En vertu du projet de Loi 19 adopté par l'Assemblée nationale en juin 2023, la CNESST acquiert le pouvoir d'administrer des programmes de prévention en lien avec les normes minimales du travail.

28. Voir à ce propos le descriptif de ce programme sur la page Web de la CNESST à l'adresse suivante : <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/organisation/cnesst/commandites-subsventions/programme-daide-financiere-pour-formation>.

29. Il s'agit de l'obligation d'adopter une politique interne de prévention du harcèlement psychologique ou sexuel et de traitement des plaintes.

des associations ayant encouragé leurs membres à prendre part au processus de réalisation du projet. Agissant dans le cadre de « comités consultatifs », les membres auraient assuré, selon ces répondants, la prise en compte des besoins réels de certains milieux de travail spécifiques.

Enfin, la capacité d'un programme de la CNESST à répondre adéquatement aux besoins en matière de réduction du harcèlement en milieu de travail est relativisée par les propos de certains organismes, qui soulignent l'existence de facteurs de risque psychosociaux propres à leurs secteurs d'activité. Ces risques, difficilement neutralisables par le seul cadre de la LNT, appelleraient plutôt des campagnes sociétales de plus grande envergure, axées sur la dénonciation systématique du harcèlement subi par les travailleuses et travailleurs. Un exemple évoqué à cet égard est celui des logements sociaux, où le personnel peut être victime de harcèlement de la part des locataires. Or, ces derniers bénéficient d'une forte protection contre l'éviction: « On peut seulement s'adresser au Tribunal administratif du logement pour demander la résiliation du bail pour trouble de jouissance paisible, mais la jurisprudence tend à considérer que le droit au logement prévaut, surtout dans le contexte actuel. »

En somme, les parties prenantes rencontrées considèrent que le Programme est utile pour plusieurs raisons : 1) le Programme s'attaque à un problème omniprésent (« Le harcèlement est un nuage gris qui pend tout le temps au-dessus des organismes communautaires, de la fonction publique, partout... Le Programme est utile »); 2) il aide les employeurs à s'acquitter de leurs responsabilités dans un contexte où plusieurs lois et règlements d'autres secteurs augmentent le fardeau administratif des entreprises, celles-ci étant souvent de petite ou moyenne taille et possédant des ressources limitées; 3) il contribue au développement d'une expertise des associations d'employeurs et de travailleurs en matière de prévention et de lutte contre le harcèlement psychologique en milieu de travail, ce qui permettrait à ces organismes provenant des secteurs d'activité les plus différents de mieux répondre aux besoins de leurs membres.

Par ailleurs, les représentants des organismes rencontrés indiquent que le Programme comporte certaines limites dans la mesure où d'autres lois devraient inclure des dispositions concernant le harcèlement psychologique et sexuel afin de permettre la pleine application de la protection des travailleurs et travailleuses, prévue dans la LNT.

4.1.2 MESURES GOUVERNEMENTALES DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE HARCELEMENT PSYCHOLOGIQUE ET SEXUEL

Comme indiqué précédemment, le Programme s'inscrit dans un contexte en constante évolution, marqué par la mise en place de nombreuses mesures complémentaires — législatives, administratives ou conceptuelles — poursuivant le même objectif : endiguer le harcèlement psychologique et sexuel en milieu de travail. Pour bien saisir la pertinence du Programme à ses débuts, tout au long de sa mise en œuvre et en vue de son avenir, il est essentiel de comprendre ce contexte en transformation, dans lequel la société québécoise accorde une importance croissante à la création de milieux de travail exempts de harcèlement.

Au niveau législatif, le Projet de loi 59, Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail au Québec, sanctionné le 6 octobre 2021, augmente les responsabilités des employeurs en les obligeant à prendre les précautions nécessaires pour assurer la protection d'un travailleur ou d'une travailleuse exposée à une situation de violence physique ou psychologique, incluant la violence conjugale ou sexuelle. Par ailleurs, l'une des responsables du Programme à la VPNT note une confusion des organismes soumissionnaires à propos de cette réforme de la Loi sur la santé et la sécurité au travail (LSST) lors du 5^e appel de projets en 2022 : « Avec les récents changements en matière de santé et sécurité au travail, vers la fin on voyait une certaine confusion chez les promoteurs pour ce qui est de la compréhension des risques psychosociaux, la violence conjugale, d'autres nouveaux concepts ». On constate que cette réforme, comme d'autres mesures législatives décrites plus loin, vise à augmenter les besoins des milieux de travail en information et formation.

La sanction, le 27 mars 2024, du Projet de loi 42, Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail, augmente encore plus les responsabilités des employeurs, par rapport à la réforme de 2018 de la LNT et par rapport au Projet de loi 59. Ces nouvelles mesures comportent plusieurs implications importantes pour un programme de prévention du harcèlement à l'instar du Programme évalué. Le Projet de loi 42 prescrit un contenu minimal à la politique de prévention et de traitement des situations de harcèlement psychologique que l'employeur se doit d'adopter. La politique de prévention devra entre autres prévoir les méthodes et les techniques utilisées pour identifier, contrôler et éliminer les risques de harcèlement psychologique, incluant un volet concernant les conduites qui se manifestent par des paroles, des actes ou des gestes à caractère sexuel. Elle doit également prévoir les programmes d'information et de formation spécifiques offerts aux personnes salariées en matière de prévention du harcèlement psychologique. Finalement, la politique doit décrire le processus de prise en charge d'une situation de harcèlement psychologique, incluant le processus applicable lors de la tenue d'une enquête par l'employeur.

Dix projets parmi les 111 réalisés dans le cadre du Programme ont porté sur la création d'un modèle de politique de prévention du harcèlement et de traitement des plaintes, adapté à un secteur d'activités spécifique où l'on retrouve des situations de risques psychosociaux distinctes d'autres secteurs (par exemple un modèle de politique adapté aux organismes communautaires). Ce type de projets aurait été, selon l'une des responsables du Programme, plus fréquemment déposé lors des premiers appels de projets. Les modèles proposés par les promoteurs ont été créés à partir d'un modèle élaboré par la CNESST à l'intention de l'ensemble des entreprises du Québec. Le fait de signer ces modèles, de remplir les champs vides avec les informations concernant l'entreprise en question et de les rendre disponibles aux employés était, en principe, suffisant pour se conformer aux dispositions concernant l'obligation d'adopter une politique de prévention, introduites à la suite de la réforme de 2018 de la LNT. Même si l'adoption de la politique à partir de modèles semble être une formalité, plusieurs entreprises auraient eu de la difficulté à le faire et à comprendre l'utilité de cette mesure, selon les propos des représentants d'organismes rencontrés.

L'entrée en vigueur, en 2024, des modifications introduites par le projet de loi 42 accentue ce défi. Les nouvelles dispositions exigent en effet une réflexion approfondie à l'interne, ainsi que le développement d'une expertise spécialisée pour déterminer, entre autres, les moyens de neutraliser les risques psychosociaux — lesquels sont de nature dynamique et émergent au fil des transformations organisationnelles. Il y a fort à parier que, proportionnellement à ce défi, les besoins des milieux de travail en matière d'accompagnement, d'information et d'outillage connaîtront une croissance au cours des prochains mois ou années. Il en va de même pour les autres mesures législatives adoptées en mars 2024, notamment celles renforçant la protection contre le harcèlement exercé par toute personne (y compris les fournisseurs ou la clientèle), ou encore celles encadrant la protection des témoins procédant à des dénonciations.

Au niveau administratif, la CNESST met en place en septembre 2023 une nouvelle mesure favorisant la prise en charge des risques psychosociaux par les milieux de travail. Elle forme 18 conseillers et conseillères en santé psychologique afin d'offrir aux entreprises, sans frais, des activités de promotion et de sensibilisation sur le harcèlement ou autre forme de violence. Les entreprises de partout au Québec peuvent se prévaloir de ce service dont le contenu est adaptable aux besoins spécifiques de l'entreprise qui accueille le conseiller. La CNESST s'engage à offrir près de 900 activités de prévention et de sensibilisation en 2024³⁰. Toutefois, le Québec compte 255 328 entreprises, dont 249 480 (97,7 %) sont de petites et moyennes entreprises³¹ disposant généralement de ressources limitées en matière de gestion des ressources humaines. Dans ce contexte, la complexité croissante des nouvelles mesures législatives visant à lutter contre le harcèlement en milieu de travail fait craindre que les besoins en information, en formation et en accompagnement dépassent largement l'offre actuellement disponible. Cela souligne l'utilité grandissante d'interventions telles que le Programme évalué, dont l'intérêt réside — comme le montrera le chapitre suivant — dans sa capacité à mobiliser les acteurs de la société civile, en particulier les associations.

Finalement, sur le plan conceptuel, l'état de connaissance concernant le harcèlement sexuel s'est considérablement développé par rapport à 2018 (l'année du lancement du Programme), notamment grâce aux trois études déjà mentionnées, à savoir [Expériences de comportements sexualisés inappropriés, d'agressions sexuelles et de discrimination fondée sur le genre, vécus par les travailleurs dans les provinces canadiennes, 2020](#) (2021), [Harcèlement sexuel dans les milieux de travail québécois recours, prévalence et enjeux](#) (2022), [Mettre fin au harcèlement sexuel dans le cadre du travail : se donner les moyens pour agir](#) (2023).

Ayant servi de références pour les mesures législatives et administratives récentes, ces études visaient à déterminer la prévalence et les caractéristiques du harcèlement sexuel en milieu de travail au Québec, à évaluer la cohérence et l'efficacité des recours dont peut se prévaloir une victime d'agression à caractère sexuel ou de harcèlement sexuel au travail, ainsi qu'à analyser le traitement de ces situations. Le rapport de 2022 a également abordé les meilleures pratiques en matière de prévention et de sensibilisation des employeurs, des travailleurs et des travailleuses. Ces études ont développé différents concepts relativement au harcèlement sexuel pour mieux circonscrire et traiter cette problématique.

30. Communiqué de presse, *Santé psychologique dans les milieux de travail : la CNESST bonifie ses actions de promotion*, repéré sur le site Web de la CNESST, le 13 février 2024 : <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/salle-presse/communiques/sante-psychologique-dans-milieux-travail-cnesst>.

31. Statistique Canada, Principales statistiques relatives aux petites entreprises 2022, *Tableau 1 : Nombre total d'entreprises avec employés selon la taille de l'entreprise et le nombre de PME par milliers d'habitants dans la province*, décembre 2021, <https://isde-isde.canada.ca/site/recherche-statistique-pme/fr/principales-statistiques-relatives-aux-petites-entreprises/principales-statistiques-relatives-aux-petites-entreprises-2022>.

Les consultations particulières entourant le projet de loi 42 montrent que les réflexions conceptuelles sont encore en cours, puisque des réflexions sur la définition de la notion de violences à caractère sexuel occupent une place importante dans les discussions de la Commission de l'économie et du travail, chargée de l'étude de ce projet de loi³². La notion de violences à caractère sexuel, telle qu'utilisée dans le projet de loi 42, sera intégrée à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP). Elle englobe notamment la notion de harcèlement sexuel, telle que présentée dans la Loi sur les normes du travail (LNT). Bref, le travail de définition et de clarification du harcèlement sexuel en milieu de travail demeure en évolution. Ces développements sont susceptibles d'influencer les stratégies de prévention et de lutte contre ce type de violence, en favorisant la mise en œuvre d'interventions plus adaptées et soutenues.

En conclusion, le Programme devrait logiquement compléter et opérationnaliser les mesures précédemment mentionnées, en offrant aux employeurs et aux travailleurs des moyens concrets pour apprendre à appliquer les concepts et les mesures législatives dans leurs milieux de travail. En approfondissant la compréhension du harcèlement en milieu de travail, les avancées conceptuelles alimentent et précisent les modifications législatives, lesquelles, à leur tour, renforcent les obligations et les droits en matière de prévention et d'intervention. Cette dynamique engendre une hausse des besoins des milieux de travail en ce qui concerne l'acquisition de compétences spécifiques pour se conformer aux exigences légales ou s'en prévaloir. Le Programme évalué présente ainsi un fort potentiel pour renforcer et harmoniser l'action publique dans la lutte contre le harcèlement psychologique et sexuel en milieu de travail.

4.1.3 LIEN AVEC LA MISSION, LES MANDATS ET LES RESPONSABILITÉS DE LA CNESST

La grande majorité des parties prenantes rencontrées sont d'avis qu'en vertu de son mandat, la CNESST est l'organisation la plus indiquée pour gérer un programme de lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail. Certaines d'entre elles attirent l'attention sur une tension qui existerait entre le rôle de la CNESST en droit du travail et les organismes communautaires, tout en admettant que « sur le plan des politiques publiques, il est important que le travail de prévention soit mené par la CNESST ». Étant « crédibles » auprès des travailleurs, ces organismes communautaires seraient mieux placés que la CNESST pour prendre en charge certains aspects de la prévention et de la dénonciation. Un équilibre des rôles serait toutefois à préserver (« Il ne faut pas que la CNESST se décharge de ses responsabilités envers les organismes communautaires. Inversement, la CNESST ne peut pas se substituer aux organismes communautaires »).

4.1.4 CONCLUSION

Ce chapitre s'est penché sur le degré d'adéquation du Programme à la situation problématique ciblée. Il ressort des différentes illustrations que l'intervention a répondu aux besoins en matière de harcèlement psychologique, mais pas à ceux en matière de harcèlement sexuel. Le Programme a attiré beaucoup plus de projets ciblant le harcèlement psychologique. Ce fait témoigne non pas des besoins plus importants par rapport au harcèlement sexuel, mais plutôt d'une plus grande aisance des associations à traiter d'un sujet introduit dans la LNT il y a plus de quinze ans et pour lequel il était beaucoup plus facile de trouver des contenus et des outils facilitant la création de projets. Il en va autrement pour le harcèlement sexuel, une problématique dont la prise de conscience collective en 2017-2018 était encore très récente au moment du lancement du Programme et pour laquelle l'état de connaissance était peu avancé. Or, les experts rencontrés le mentionnent : les risques psychosociaux, les populations cibles et les compétences nécessaires pour prévenir et lutter contre le harcèlement sexuel sont distincts de ceux propres au harcèlement psychologique.

De même, selon les parties prenantes rencontrées, en dépit du temps écoulé depuis la réforme en 2004 de la LNT introduisant les recours contre le harcèlement psychologique et malgré le caractère formel des dispositions de 2018, les employeurs sont toujours peu préparés à prendre en charge les situations de harcèlement lorsqu'elles se présentent. Par ailleurs, cette évaluation a permis de constater que le travail d'informer et de former les milieux de travail en vue de la prévention et de la prise en charge des situations de harcèlement psychologique doit être permanent. Des études montrent que la compréhension par les employeurs des risques psychosociaux est toujours à développer³³ et qu'un écart persiste entre les mesures législatives et la pratique du traitement des cas de

32. Commission de l'économie et du travail *Étude détaillée du projet de loi n° 42, Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail* (8-15 février 2024), consulté le 3 mars 2024. <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet/mandats/Mandat-50779/index.html>.

33. Weissbrodt, R., Arial, M., Graf, M., Ben Jemia, T., Villaret D'Anna, C. & Giauque, D. (2018). Prévenir les risques psychosociaux : une étude des perceptions et des pratiques des employeurs. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 73(1), 174–203.

harcèlement dans les entreprises³⁴, autant d'aspects indiquant les besoins persistants des employeurs d'être informés en matière de prévention. Ces besoins se manifestent du côté des travailleurs et travailleuses également³⁵. L'analyse confirme l'adéquation du Programme aux besoins des employeurs et des travailleurs en matière de lutte contre le harcèlement psychologique.

En ce qui concerne le harcèlement sexuel, le Programme l'a relativement peu abordé, malgré sa prévalence et la diversité croissante de ses formes, notamment avec l'émergence de la société numérique. Faute de données précises au moment de son lancement, le Programme a déployé son action de manière partiellement « à l'aveugle », s'appuyant essentiellement sur le nombre de projets ciblant le harcèlement sexuel déposé par les associations pour évaluer les besoins en matière de prévention et de lutte. Après cinq années de fonctionnement, le Programme met toutefois en lumière, indirectement, des besoins plus spécifiques, qui vont au-delà de ceux identifiés par les études récentes ayant contribué à l'avancement des connaissances sur le harcèlement sexuel. Ces besoins concernent notamment les associations, qui doivent acquérir ou renforcer une expertise leur permettant d'offrir à leurs membres des services de prévention adaptés — à moins que le Programme ne se limite à soutenir uniquement celles qui possèdent déjà cette expertise. Ce savoir expérientiel tiré du Programme pourrait être utilement réinvesti dans la conception de futures interventions ciblées, mieux adaptées à la réalité du harcèlement sexuel en milieu de travail.

Concernant la structuration des futurs programmes de prévention, l'ensemble des informations (inscrites dans les lois du travail) concernant les droits et les obligations relativement au harcèlement sexuel doit être systématisé. Comme l'indiquent les auteures du rapport *Harcèlement sexuel dans les milieux de travail québécois recours, prévalence et enjeux* : « Il ne reste donc qu'un pas à faire pour centraliser les informations pertinentes en vertu des différentes lois administrées par la CNESST (LNT, LSST, LATMP) et les singulariser en matière de harcèlement sexuel et d'agressions à caractère sexuel, plutôt que de les diluer dans les informations générales sur le "harcèlement psychologique et sexuel" qui ne portent véritablement sur le harcèlement sexuel que dans le titre ». ³⁶ Elles ajoutent également que « le service d'information de la CNESST doit pouvoir offrir une vision de 360 degrés des droits et des recours en matière de harcèlement sexuel et d'agression à caractère sexuel dans le monde du travail. Il en va de même des obligations des employeurs et des outils disponibles pour aider ceux-ci à s'y conformer ». ³⁷

Finalement, l'ensemble des parties prenantes rencontrées ou des écrits consultés mentionne la CNESST comme ayant un rôle catalyseur à jouer dans la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel en milieu de travail et comme gestionnaire des programmes de prévention.

34. Katherine Lippel, Michael Quinlan, *Regulation of psychosocial risk factors at work: An international overview*, avril 2011, Safety Science 49(4):543-546

35. À titre d'exemple, l'une des responsables du Programme évalué indique qu'une partie des plaintes pour harcèlement psychologique déposées à la CNESST est, après analyse, sans objet, puisqu'une confusion persiste entre les notions de droit de gestion, de conflit interpersonnel et de harcèlement psychologique. On peut également supposer que la même confusion serait responsable de la décision de nombre de travailleurs et de travailleuses de ne pas déposer une plainte.

36. Rapport cité, p. 292.

37. Ibidem, p. 293.

4.2 PERTINENCE DE LA NATURE DE L'INTERVENTION

- Le partenariat avec les associations est perçu par l'ensemble des parties prenantes comme un point fort du Programme. Il est utile pour produire des outils et des informations de prévention et de lutte contre le harcèlement, adaptés aux réalités de travail et aux contextes territoriaux les plus différents.
- Si le mécanisme de l'appel de projets suscite l'unanimité des promoteurs rencontrés, le délai maximal de 12 mois est considéré comme trop bref par la majorité d'entre eux pour réaliser des initiatives porteuses.
- La structuration en deux volets (employeurs et travailleurs) est vue comme allant de soi par la plupart des associations rencontrées, seules quelques-unes appelant aux perspectives de lutte contre le harcèlement allant au-delà de cette distinction pour mieux cibler la « transformation des cultures en entreprises en général ».
- Les experts suggèrent de consulter des analyses récentes sur les secteurs à risque, puisque ceux retenus dans le cadre du Programme ne semblent pas reposer sur des données probantes. Par ailleurs, ils conseillent d'accorder une plus grande priorité aux populations à risque, soit les travailleurs et les travailleuses dont l'accès aux services est limité, afin de mieux cibler les bénéficiaires du Programme.
- Plusieurs parties prenantes sont d'avis que le Programme a généré un trop grand nombre de projets d'information générale et de sensibilisation au détriment des projets plus concrets et spécifiques tels que le soutien à l'accompagnement de travailleurs et de travailleuses lors d'une plainte ou l'apprentissage des compétences d'analyse des facteurs de risque en entreprise. Un nombre élevé de projets ont offert des formations et des capsules d'information en ligne, fait dû à l'avènement de la pandémie. La littérature indique toutefois que les formations en ligne ou de courtes durées sont peu efficaces dans la lutte contre le harcèlement sexuel et c'est probablement vrai aussi pour ce qui est des formations de prévention du harcèlement psychologique. Les parties prenantes rencontrées indiquent également la nécessité des moyens coercitifs de lutte contre le harcèlement en dehors du Programme; facteurs externes visant à augmenter l'efficacité des interventions de prévention. Ces moyens sont, par exemple, les vérifications en entreprises de l'application des politiques de prévention. Ils seraient susceptibles d'agir, par contrecoup, sur l'efficacité des mesures de prévention.

La nature de l'intervention réfère aux moyens employés pour agir sur la situation problématique que l'on souhaite modifier. Ce chapitre examine la pertinence des moyens suivants : partenariat avec les associations de travailleurs ou d'employeurs; mode de sélection des initiatives au moyen des appels de projets annuels; structuration en deux volets de l'intervention (employeurs et travailleurs); priorisation de certains secteurs d'activité jugés à risque; objectifs formulés dans le cadre du Programme dans le but de concrétiser sa visée préventive.

4.2.1 PARTENARIAT DE LA CNESST AVEC LES ASSOCIATIONS DE TRAVAILLEURS OU D'EMPLOYEURS

Le Programme constitue un instrument de politique publique visant d'abord à fournir des ressources financières aux associations d'employeurs et de travailleurs, afin de les soutenir dans le développement de compétences leur permettant d'offrir, au sein de secteurs d'activité ciblés, des services de prévention et de lutte contre le harcèlement. Dans la logique propre aux instruments de développement des capacités des acteurs sociaux, les mesures législatives, à elles seules, ne suffisent pas à générer le changement souhaité. Afin que le changement souhaité ait lieu, il est nécessaire d'offrir des ressources permettant le développement de compétences, le manque de connaissances ou d'information des acteurs empêchant le changement.

Les entrevues menées auprès des parties prenantes et des experts mettent en évidence plusieurs avantages liés à l'implication des associations d'employeurs ou de travailleurs. D'entrée de jeu, les responsables du Programme à la VPNT justifient ce choix en soulignant la pertinence de mobiliser ces associations dans les efforts de prévention : « Les organismes (associations patronales ou sectorielles, groupes de défense de droits) ont souvent un contact particulier avec les membres qu'ils représentent. Les associations ont des tribunes, une écoute particulière. Par exemple, l'association des restaurateurs comprend les particularités de la restauration, elle est en mesure d'appliquer des solutions spécifiques à ce milieu-là. La CNESST joue un rôle de généraliste dans la prévention; on ne peut s'adapter à chaque secteur. C'est un grand plus de pouvoir utiliser ces relayeurs qui ont une crédibilité auprès de leurs membres et de leur offrir des ressources. On sait que ces ressources seront utilisées à bon escient pour développer des moyens de prévention qui seront diffusés dans différents réseaux [...]. La CNESST est perçue

comme un organisme gouvernemental, alors qu'en passant par leurs associations, les milieux ont moins de réserve à poser des questions, à aller chercher des outils; il y a une confiance avec les associations qui, dans certaines situations, savent parler aux clientèles les plus vulnérables ».

L'examen des projets subventionnés révèle l'importance d'adapter les outils de prévention aux secteurs d'activité spécifiques en raison des risques psychosociaux différents dans les domaines tels que l'agriculture, la fabrication, l'enseignement ou la culture. Ces facteurs peuvent être encore plus circonstanciés, dépendamment de la mission des entreprises d'un secteur. Les risques psychosociaux du harcèlement sont différents sur un terrain de camping, dans le monde de la danse ou lorsqu'on est engagé dans un organisme sans but lucratif d'habitation. Lors des entrevues, nombre de promoteurs ont indiqué qu'après avoir fait une recherche d'outils de prévention du harcèlement adaptés à l'environnement de travail de leurs membres, ils ont constaté leur absence et par conséquent le besoin d'en créer : « Tous les outils qu'on a trouvés réfèrent aux situations de harcèlement survenues dans un bureau, entre des personnes en tailleur-cravate, ce qui ne correspond pas du tout à la réalité de notre secteur ». Les promoteurs soulignent également que les outils disponibles sont souvent des documents écrits, ce qui ne convient pas à certains secteurs : « Les documents de la CNESST sont souvent écrits. Or le monde du travail en agriculture ne se tourne pas vers les outils qui exigent beaucoup de lecture. Ce secteur connaît un faible degré de littératie. L'idée était de concevoir un outil d'information adapté au milieu agricole parce qu'on entendait qu'il y avait des situations de harcèlement qui se produisaient. On avait un enjeu de clientèle, travailleurs étrangers hispanophones et travailleurs locaux québécois ».

Aux particularités issues des secteurs et des sous-secteurs d'activité, s'ajoutent celles relatives à la l'emplacement géographique des entreprises et des organismes membres des associations, les régions présentant généralement des enjeux endémiques d'accès aux différents services. Pour cette raison, les experts mentionnent le partenariat avec les associations comme étant l'un des points forts du Programme : « Quand le Centre d'employabilité de la Beauce, par exemple, présente un projet, on sait que l'organisme connaît bien son milieu, on sait que ça va être efficace pour les gens qu'il veut joindre; il s'agit d'un autre niveau d'efficacité de ce que le gouvernement peut faire, de ce que la CNESST peut faire ». Un autre avantage rapporté du partenariat avec les associations est celui de contribuer à une compréhension commune des obligations et des droits concernant le harcèlement, compréhension importante, particulièrement dans les milieux syndiqués ayant les mêmes conventions collectives.

D'un autre côté, plusieurs parties prenantes formulent quelques suggestions relativement à l'amélioration et à l'efficacité du partenariat avec les associations. Certains promoteurs considèrent que pour produire un changement systémique à grande échelle, il faut adopter une stratégie concertée d'une plus longue durée. Celle-ci consisterait dans un premier temps à déterminer les pratiques les plus efficaces en matière de lutte contre le harcèlement. La réalisation des projets reposant sur ces pratiques serait par la suite confiée à plusieurs organismes dans toute la province pendant plusieurs années. La « formule » du projet serait déjà créée (ce qui épargnerait de l'effort aux organismes), donc il suffirait de l'adapter aux différents contextes (« Si le programme subventionne 35 projets différents qui agissent chacun de manière différente, il risque de se produire un émiettement des efforts et un saupoudrage des fonds publics »).

Enfin, des experts soulignent l'importance d'accompagner les associations, notamment les organismes communautaires, dans le cadre d'une intervention telle que le Programme : « Une fois l'argent octroyé, il faut que la CNESST accompagne les groupes qui le souhaitent dans la réalisation des projets. Certains groupes ont des ancrages solides sur le terrain, auprès des populations vulnérables, mais sont désorientés par rapport à l'interprétation des normes juridiques. C'est dans ce contexte que l'expertise de la CNESST pourrait intervenir pour aider les groupes sur le plan de l'accompagnement, pour créer un projet basé sur une interprétation juste et efficace du droit en vigueur ».

4.2.2 APPEL DE PROJETS

La grande majorité des représentants d'organismes rencontrés préfèrent un appel de projets à date fixe qu'ils perçoivent comme étant structurants et avantageux, à condition qu'un délai suffisant soit accordé pour la préparation de la demande (« ... Par rapport aux appels sans date fixe "jusqu'à l'épuisement des fonds", c'est mieux, à condition d'avoir assez de temps »; « Ça vient avec un peu de pression, mais au moins les fonds sont là et on a plus de chance d'obtenir le financement »; « Ça donne un échéancier et on se mobilise »). Seul un promoteur a indiqué préférer les appels en continu, ce qui permettrait de mieux planifier le travail de préparation des demandes de subvention dans les organismes.

Quant à la durée maximale de 12 mois accordée pour la réalisation d'un projet, les opinions des représentants d'organismes sont divisées. Si plusieurs d'entre eux perçoivent ce délai comme étant suffisant, un peu plus de la moitié le trouve trop court (« ... Les projets qui visent à changer les mentalités ne peuvent pas atteindre des résultats en une année »; « ... seulement un an pour réaliser le projet et atteindre les objectifs, donc si imprévu, pas de latitude »). Plutôt que de limiter les projets à deux renouvellements, certains promoteurs suggèrent que les organismes puissent soumettre, dès le départ, des projets pluriannuels. La durée de trois ans a été la plus souvent mentionnée par les répondants.

Cette demande rejoint les avis exprimés par les experts quant à la durée prévue pour les projets. Ces derniers critiquent ce qu'ils appellent un modèle de financement « one-shot deal ». Selon eux, bien que la subvention octroyée soit généreuse, le Programme ne permet pas de pérenniser les stratégies d'intervention, en raison de la durée limitée des projets – fixée à 12 mois – et de l'incertitude entourant leur renouvellement. Or, les problématiques liées au harcèlement sont souvent spécifiques et complexes, justifiant la nécessité de pérenniser certaines actions dans ce domaine. Comme l'explique un expert : « Sans que ça soit un financement à la mission, il peut y avoir des projets visant certaines populations en particulier ou enjeux spécifiques qui soient financés de manière récurrente. » Une telle récurrence permettrait d'optimiser l'investissement public consenti dans le cadre du Programme.

4.2.3 STRUCTURATION EN DEUX VOILETS (EMPLOYEURS ET TRAVAILLEURS) : PERSPECTIVE DES ORGANISMES PROMOTEURS

Si la majorité des répondants jugent pertinente et cohérente la structuration du Programme en deux volets distincts — l'un destiné aux employeurs, l'autre aux travailleurs — plusieurs la perçoivent néanmoins comme trop restrictive. Selon ces derniers, la problématique du harcèlement en milieu de travail concerne l'ensemble des personnes présentes dans l'organisation, peu importe leur statut: gestionnaires, cadres, employés et employées. Ces répondants plaident ainsi en faveur d'approches transversales, axées sur l'ensemble des dynamiques organisationnelles, plutôt que sur une séparation des rôles et des statuts en entreprise. Plusieurs autres répondants parmi les organismes promoteurs trouvent que leurs projets chevauchent les deux volets (« La ligne est mince; le produit qu'on développe est pour les travailleurs, mais le gestionnaire est tout autant impacté. C'est trop en silo d'avoir deux volets comme ça, pas sûr que c'est la bonne approche. C'est rare qu'un outil pour le travailleur ne concerne aucunement le gestionnaire »).

Les responsables du Programme rencontrés disent avoir éprouvé quelques difficultés avec certaines associations pour déterminer dans quel volet inclure le projet déposé : « Les ordres professionnels présentent un enjeu : ils sont admissibles au volet "travailleurs", tout en ayant un chapeau "employeurs". Il fallait faire un peu de gymnastique pour ces ordres-là. Par exemple, l'Ordre des infirmières représente les travailleuses, mais d'autres ordres représentent davantage des employeurs, alors c'était difficile de trancher lors de la décision sur les critères d'admissibilité ».

4.2.4 SECTEURS PRIORITAIRES D'INTERVENTION : PERSPECTIVE DES EXPERTS

Les experts consultés soulignent l'importance d'explicitier la notion de secteur à risque dans les guides du demandeur, car « le peu de contenu mis à la disposition des acteurs sociaux sème la confusion » : « Ni moi ni les parties prenantes auxquelles j'ai eu l'occasion de parler n'avons compris de quoi il s'agit dans le Programme lorsqu'on parle des secteurs à risque. Il faut l'énoncer plus clairement ». Ils attirent l'attention sur l'importance de documenter la question des secteurs à risque, puisque l'état de connaissance a évolué ces dernières années concernant ce sujet. Ils jugent que « la pertinence des secteurs ciblés (dans le cadre du Programme) n'était pas évidente » (« Une recherche de littérature devrait être faite pour s'assurer de cibler les secteurs atteints, données statistiques à l'appui. C'est d'autant plus important, que des points sont attribués aux projets des secteurs considérés comme étant à risque lors de la sélection »).

Bien que les experts reconnaissent l'ampleur du problème du harcèlement dans le secteur de la construction, ils estiment que ce milieu, largement syndiqué, dispose déjà de leviers variés pour y faire face. Dans ce contexte, il convient de souligner que les associations de ce secteur ont fortement répondu à l'appel du Programme, avec 14 projets qui lui étaient spécifiquement destinés. Selon les experts, il serait toutefois plus pertinent que la CNESST concentre ses efforts sur des groupes de population plus vulnérables, moins bien outillés pour prévenir et contrer le harcèlement : « Secteurs, mais aussi populations à risque : travailleurs migrants, travailleurs sans statut, nouveaux arrivants, travailleurs d'agences. Il est très important d'intervenir auprès de ces populations, car souvent elles n'ont aucune connaissance de leurs droits, ont moins de services et c'est là que les abus peuvent se produire. Le secteur de la construction, même si c'est un secteur à risque, c'est un milieu syndiqué et les syndicats ont bien plus de moyens d'entreprendre de mesures pour combattre le harcèlement que les organismes qui représentent les non-syndiqués ».

4.2.5 LA PRÉVENTION AU MOYEN DE L'INFORMATION, DE LA SENSIBILISATION ET DE LA FORMATION

4.2.5.1 Points faibles des moyens du Programme

Les parties prenantes rencontrées se sont prononcées sur la pertinence des moyens de prévention retenus dans le cadre du Programme. Rappelons que l'approche préventive du Programme s'articulait autour de plusieurs objectifs principaux : sensibiliser les milieux de travail à la problématique du harcèlement et renforcer leurs connaissances des droits et obligations prévus par la LNT; outiller les employeurs et les travailleurs afin de favoriser une prise en charge adéquate des situations de harcèlement; ainsi qu'encourager et diffuser les bonnes pratiques en la matière.

Nombreuses parties prenantes ainsi que les deux experts rencontrés considèrent que l'objectif « accroître les connaissances et sensibiliser » a pris une trop grande importance dans le cadre du Programme, générant la plupart de ses projets. De plus, plusieurs répondants sont d'avis que les projets d'élaboration des modèles de politiques selon les dispositions de la LNT de 2018 ne sont pas de nature à atteindre les objectifs de lutte contre le harcèlement, cette pratique formelle suscitant peu l'engagement des employeurs. « Pour ce qui est de la politique, on devrait être ailleurs », note un expert. L'opinion d'une personne responsable du Programme fait écho à cette remarque : « Est-ce qu'une politique est vraiment un levier ou un outil pour faire de la prévention? C'est là que j'ai de la réserve, mais c'est vraiment cela qui a été donné comme exemple dans les projets qu'on acceptait dans le cadre du programme [exemples indiqués dans les guides des demandeurs] ».

Selon les gestionnaires du Programme, 60 % à 80 % des projets auraient consisté à créer des capsules vidéo d'information, des modèles de politiques, des formations et des dépliants : « ... si on refait le programme, il faudrait être plus précis dans le type d'activités qu'on soutient et il faudrait peut-être éliminer d'emblée certaines activités qui ont été trop faites ».

4.2.5.2 Propositions d'amélioration des objectifs du programme et des actions en parallèle

Trois catégories de solutions ont été proposées par les parties prenantes afin d'« élever le Programme à un stade plus avancé de la lutte contre le harcèlement » :

Repenser les objectifs du Programme

Certains acteurs clés consultés suggèrent de recentrer le Programme en accordant la priorité à l'objectif d'outiller concrètement les milieux de travail, tout en réduisant l'accent mis sur la sensibilisation générale et l'accroissement des connaissances. (« La sensibilisation doit être en continu et doit faire partie du discours des organisations »). Selon eux, une approche axée sur le développement de compétences pratiques serait plus efficace pour prévenir et gérer les situations de harcèlement. L'objectif d'outiller devrait également être repensé, selon les experts, afin de permettre des initiatives de nature proactive et des projets d'accompagnement des employeurs et des travailleurs lors des situations concrètes de résolution et de cheminement de plaintes : « Il faut préciser des objectifs plus clairs, en s'attaquant aux moments clés du processus de dénonciation ou de la prévention ».

Selon les experts rencontrés, un exemple de ces initiatives dans le cadre du volet « employeurs » pourrait être un projet d'analyse et d'accompagnement servant à identifier les facteurs de risque dans les entreprises, ce qui permettrait d'intervenir en amont des situations de harcèlement. D'autres moyens d'accompagnement pourraient prendre la forme d'ateliers de développement des capacités de gestion des situations de harcèlement, l'apprentissage d'un fonctionnement efficace des équipes et des bonnes pratiques en intervention primaire permettant de s'assurer que le milieu de travail est adéquat et propice à des relations saines.

Pour ce qui est du volet « travailleurs », il s'agirait, toujours selon les experts rencontrés, d'appliquer deux mesures. Dans un premier temps il faut former les organismes en vue d'un accompagnement des travailleurs et travailleuses lors des premières étapes de la plainte et lors du processus de dénonciation « parce qu'il est difficile de comprendre les recours : CNESST, CDPDJ, etc. ». Les statistiques montreraient que la majorité des plaintes pour harcèlement sont abandonnées au début, ce qui est un enjeu important de la lutte contre le harcèlement. Le Programme devrait, par conséquent, offrir un financement pour aider les travailleurs et travailleuses lors des étapes préliminaires à la médiation. Ce type de soutien est important, selon les experts, pour aider les travailleurs et travailleuses à comprendre les critères quant à la mise en œuvre du droit (type de recours, cheminement de la plainte, construction d'un dossier de plainte, etc.). « Pour les employeurs, ça marche bien, soutient un expert, les associations informent les employeurs efficacement, mais du côté des travailleurs, il faut non seulement informer, mais surtout favoriser l'accompagnement lors des plaintes. Le Programme doit offrir des fonds pour ce processus d'accompagnement au début. Si tu déposes une plainte, c'est quoi le processus, comment ça va se passer, quelles sont les preuves à ramasser, c'est quoi le fardeau de la preuve, etc. ».

Les experts conseillent également d'offrir un soutien aux organismes communautaires de défense des droits des travailleurs et travailleuses lors de la réalisation des projets de lutte contre le harcèlement afin d'assurer une interprétation juste et efficace des normes juridiques. De plus, un tel accompagnement permettrait de consolider les liens entre les groupes communautaires et la CNESST, ce qui est important non seulement sur le plan politique, mais aussi sur le plan opérationnel, afin de renforcer l'effectivité de la LNT pour ce qui est des droits des travailleurs et des travailleuses.

Plusieurs organismes promoteurs rencontrés ont fait part des avis similaires à ceux des experts concernant les besoins des milieux de travail d'être accompagnés de façon plus concrète : « Il serait intéressant de créer une formation plus spécifique pour les membres. Qu'est-ce qu'on fait lorsqu'on reçoit un signalement, comment gère-t-on une crise? Pour notre projet, on a été en information et prévention, mais on pourrait aller plus loin là-dessus avec des outils de gestion de crise »; « Il faut diagnostiquer l'application des politiques de prévention par les employeurs, leur apprendre à traiter des cas ».

Vérification des employeurs

Plusieurs représentants d'organismes appellent aux vérifications des employeurs, action de nature coercitive et hors Programme, ayant le potentiel d'agir par contrecoup favorablement sur la prévention ciblée par l'intervention évaluée. Il s'agirait non seulement de vérifier la mise en place des politiques de prévention dans les entreprises, mais surtout leurs applications :

« ... Il faut aller plus loin que la sensibilisation et l'augmentation des connaissances; il faut faire un "audit" pour vérifier dans les entreprises l'existence des politiques de prévention et leur application; il faut aussi appliquer des amendes aux employeurs qui n'ont pas de politique de prévention ou ne l'appliquent pas. La CNESST doit exercer une certaine surveillance [...]. Si les employeurs ne sentent pas la surveillance, ils tablettent probablement la

politique. Il faut vérifier dans les entreprises non pas seulement l'adoption des politiques, mais aussi leurs actions en termes de formation, traitement de plaintes, etc. La politique en soi n'est pas suffisante ».

« Des interventions systématiques dans des entreprises doivent avoir lieu, surtout celles qui comptent beaucoup d'employés. Il faut suivre régulièrement des formations de façon obligatoire par l'ensemble des équipes. Des vérifications pour voir si la formation a été suivie par l'ensemble des employés doivent avoir lieu... ».

Mesures législatives supplémentaires

Des promoteurs ont appelé aux changements législatifs supplémentaires, jugés comme étant essentiels à la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel et à l'efficacité des programmes de prévention. Il s'agit notamment de la suggestion d'introduire dans le régime de santé et de sécurité au travail la présomption, aux fins de réception d'indemnités, de lésion professionnelle lorsqu'il s'agit d'une maladie survenue à la suite du harcèlement : « [...] il faut trouver le moyen de faire reconnaître plus facilement les maladies causées par le harcèlement comme étant des lésions professionnelles. Il y a une présomption concernant les blessures physiques qui devrait également s'appliquer aux troubles psychologiques. Il y aurait une pression supplémentaire si l'employeur savait qu'un employé victime de harcèlement psychologique ou sexuel se ferait reconnaître automatiquement une lésion professionnelle. Cette pression forcerait les employeurs à mettre en place des pratiques de prévention, car autrement ceux-ci sont tenus de payer des indemnités à un employé qui s'est fait reconnaître une maladie professionnelle. Présentement, les victimes du harcèlement psychologique ou sexuel qui tombent malades doivent démontrer à la CNESST le lien de leur maladie avec le travail, ce qui est très difficile à faire ».

La collecte de données pour cette enquête évaluative ayant eu lieu en septembre 2023, certaines propositions ont devancé les changements législatifs introduits à la suite de la sanction du Projet de loi 42 en mars 2024. Celui-ci modifie notamment la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) en ajoutant « des présomptions légales pour faciliter la preuve permettant la reconnaissance d'une lésion professionnelle résultant de la violence à caractère sexuel » et en imputant « le coût des prestations dues en raison de ces lésions [...] aux employeurs... ». Cette présomption s'applique pour l'instant uniquement aux maladies provoquées par les violences à caractère sexuel, dont le harcèlement sexuel.

4.2.5.3 Formations

La question des formations suscite une attention particulière dans le cadre de l'analyse du Programme en raison du nombre élevé de projets consistant à créer des formations, mais aussi à cause du mandat dont a été investie la VPNT de la CNESST à la suite de la modification en 2023 de la LNT. Ce mandat a été libellé comme suit : « La CNESST peut accorder une aide financière afin de soutenir des initiatives d'information, de sensibilisation ou de formation en matière de normes du travail ».

Concernant le soutien par la CNESST des projets de formation visant à sensibiliser au harcèlement en milieu de travail, des responsables du Programme se questionnent sur la pertinence des projets de formations, compte tenu du fait qu'« ils arrivaient sur un marché saturé présentant une offre abondante de formations en matière de gestion de ressources humaines, dont des formations visant la prévention du harcèlement ».

Pour ce qui est des formations en entreprises sur la prévention du harcèlement sexuel, la littérature scientifique montre que cette activité échoue généralement à atteindre son objectif et même qu'elle peut avoir un effet négatif³⁸. Les formations courtes (30 à 60 minutes) ou en ligne ne favoriseraient pas l'engagement des milieux de travail et laisseraient entendre que le harcèlement sexuel est un problème mineur qui pourrait être toléré³⁹. Pour qu'une formation de prévention remplisse son rôle, elle doit, selon les analystes, avoir lieu en personne, être d'une durée de plusieurs heures et doit être répétée régulièrement. « Les normes sociales tenaces ne peuvent pas être défaites en une seule séance courte/en ligne »⁴⁰. Par ailleurs, d'autres moyens seraient plus efficaces dans la lutte contre le harcèlement sexuel, tels que le fait d'encourager le signalement du harcèlement sexuel par ses témoins; de promouvoir les femmes et les minorités dans les postes de direction; de créer une culture dans laquelle les femmes sont traitées comme des égales⁴¹. Par conséquent, qu'il s'agisse des formations de prévention du harcèlement

38. J. Magley, V., & L. Grossman, J. (10 novembre 2017). *Do Sexual Harassment Prevention Trainings Really Work ?* Scientific American. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse [Stories by Vicki J. Magley | Scientific American](https://www.scientificamerican.com/article/do-sexual-harassment-prevention-trainings-really-work/)

39. *Éléments nécessaires : soutenir une évolution culturelle pour mettre fin au harcèlement sexuel*. (2019). ONU Femmes, p. 16. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse :

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-What-will-it-take-Promoting-cultural-change-to-end-sexual-harassment-fr.pdf>

40. *Ibidem*.

41. *Idem*.

discriminatoire ou du harcèlement psychologique en général, des critères et des balises doivent être posés, afin que les formations de prévention financées par la CNESST atteignent les objectifs de lutte contre ces formes de violence dans les milieux de travail.

Dans le cadre du Programme, le volet « employeurs » a généré 52 projets, dont 19 proposaient (souvent à l'intérieur d'une « trousse » comprenant d'autres outils) des formations en ligne et des webinaires, ainsi que 15 capsules de formation vidéo. Sept projets proposaient des formations « en salle » ou des « tournées régionales de formation ». Le volet « travailleurs » a généré 59 projets, dont 19 proposaient des capsules vidéo, huit des formations en ligne et 21, des formations en présentiel. Par conséquent, les différents projets ont produit 61 outils de formation et d'information sur le Web. Le nombre élevé de matériels en ligne s'explique par l'avènement de la pandémie, les règles sanitaires introduites en 2020 et par l'adaptation du Programme aux conditions de la crise du Covid-19.

En somme, les parties prenantes consultées estiment que les objectifs du Programme devraient être révisés afin de limiter la redondance des projets et de favoriser des initiatives plus concrètes, mieux alignées sur les finalités de la lutte contre le harcèlement. Certains responsables du Programme partagent cette perspective, affirmant qu'« un projet de prévention du harcèlement psychologique ou sexuel devrait, pour être financé dans le cadre d'un éventuel nouveau programme, présenter un caractère innovant justifiant son appui ».

4.2.6 CONCLUSION

Les moyens du Programme sont appréciés différemment par les parties prenantes rencontrées. Le partenariat avec les associations, le recours aux appels de projets et la structuration en deux volets sont généralement considérés comme des mécanismes pertinents. Toutefois, plusieurs acteurs clés estiment qu'une réflexion plus approfondie devrait être menée quant à la définition des secteurs prioritaires, à la formulation des objectifs du Programme ainsi qu'au type de formations préventives à privilégier dans l'octroi des subventions.

4.3 ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE

- Le manque de notoriété du Programme auprès des partenaires sociaux ciblés a nui à son déploiement au cours des premières années. Les efforts de promotion du Programme portent leurs fruits à partir du 3^e appel de projets en 2019-2020, entraînant le dépôt d'un nombre suffisant de projets.
- Le calendrier du Programme a été irrégulier autant pour ce qui est des dates de lancement des appels de projets qu'en ce qui concerne la durée des périodes de soumission. Les périodes plus longues ont attiré un plus grand nombre de projets.
- Les organismes dont la demande a été refusée préfèrent en être informés par écrit, afin de conserver une trace formelle des motifs du refus dans leur mémoire organisationnelle.
- Le fonctionnement du Programme a été influencé par la tension entre deux objectifs opérationnels : la distribution à temps du budget consenti et la sélection des projets de qualité. Des compromis ont dû être faits à l'égard de la qualité de certains projets sélectionnés.
- La sélection de projets a souffert d'une compréhension hétérogène des critères de sélection par les membres des jurys.
- Les experts, les organismes promoteurs de projets et les membres des jurys rencontrés estiment qu'un comité externe est le moyen optimal de sélectionner des projets dans le cadre du Programme, tandis que les responsables de la gestion administrative de la VPNT considèrent qu'un processus interne aurait été plus efficace et cohérent avec les orientations de la CNESST.
- 75 % des projets sélectionnés visaient à offrir de l'information ou des formations aux employeurs ainsi qu'aux travailleurs et aux travailleuses.
- Parmi les projets sélectionnés, 35 ont permis de fournir des services aux secteurs prioritaires et 26 aux populations vulnérables sur le marché du travail.
- Les organismes possédant à l'interne les compétences techniques ou conceptuelles permettant de réaliser un projet de lutte contre le harcèlement dans le milieu de travail ont généralement vécu une meilleure expérience de participation au Programme, et cela dès la préparation des demandes de subvention.
- Les autorités ont souhaité que les projets les plus porteurs dans le cadre du Programme soient renouvelés. Aussi 24 associations ont vu leurs projets renouvelés au moins une fois et 28 projets ont constitué des initiatives réalisées à la suite d'un projet initial. Généralement, les projets renouvelés ont repris les activités de la première initiative; quelques projets renouvelés ont toutefois approfondi et amélioré le projet initial.
- Le Programme a connu un grand nombre de modifications et d'ajustements entrepris dans le but d'augmenter la participation aux appels de projets, d'optimiser le processus de sélection de projets et de favoriser la participation des secteurs prioritaires.
- Plus de 20 % d'organismes promoteurs n'ont pas été en mesure de préparer une reddition de comptes qui corresponde aux exigences du Programme. Les responsables du Programme jugent qu'une discussion préalable, au moment de la signature de l'entente de subvention, aurait dû avoir lieu avec les organismes subventionnés afin d'assurer la compréhension des exigences liées à la réalisation de projets et à la reddition de comptes.
- La documentation du Programme et le soutien offert aux organismes par les responsables de la VPNT ont facilité le fonctionnement du Programme et ont fluidifié les opérations.

Comme il est indiqué dans la section portant sur la stratégie évaluative, l'analyse étape par étape de la mise en œuvre se penche essentiellement sur deux enjeux : l'efficacité opérationnelle et la conformité opérationnelle. L'efficacité opérationnelle est évaluée en déterminant le rapport entre, d'un côté, les produits, à savoir les résultats des activités de mise en œuvre, et, de l'autre côté, les objectifs opérationnels. Elle est également appréciée à la lumière du volume des extrants, de leur qualité et de leurs délais de production. Quant à la conformité opérationnelle, son évaluation vise trois aspects : l'écart entre la planification de l'intervention et sa réalisation; la raison à la base des changements apportés; la pertinence et l'efficacité du processus de suivi et de reddition de comptes des projets subventionnés.

4.3.1 EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE

Le processus de production comporte deux catégories d'activités : les activités de gestion réalisées par le personnel de la VPNT et celles dont ont été responsables les organismes promoteurs de projets. Les activités de gestion du Programme ont été les suivantes : promotion du Programme, organisation des appels de projets annuels et du processus de sélection de projets, préparation des conventions de subvention, suivis de leur gestion (réception et analyse des redditions de comptes de mi-chemin et finales soumises par les organismes subventionnés). Les activités dont ont été responsables les organismes promoteurs sont la conception et le dépôt des projets dans le cadre des appels des projets annuels, la réalisation des projets et la soumission des redditions de comptes de mi-chemin et finales. D'autres éléments liés à la participation des organismes promoteurs ont été pris en compte : connaissance du Programme, réception de la décision de sélection, signature de la convention de subvention, le cas échéant. Les perceptions des parties prenantes rencontrées révèlent comment ont été vécus les processus du Programme dans les conditions réelles. Dans une perspective d'amélioration continue de la gestion des programmes, l'évaluation de l'efficacité opérationnelle s'est attachée à identifier les facteurs influençant positivement ou négativement le fonctionnement du programme et les aspects qui devraient être améliorés.

4.3.1.1 Promotion

Les dirigeantes de la CNESST et le comité de gouverne ont accordé une attention particulière aux efforts entrepris par la VPNT visant à créer la notoriété du Programme et à susciter le dépôt d'un nombre suffisant de demandes de subvention. Des notes faisant état des actions entreprises et de leurs résultats ont été acheminées au comité de gouverne en moyenne deux fois par année. Les notes indiquent un *monitoring* attentif de l'utilisation des pages Web consacrées au Programme, des réactions sur les réseaux sociaux, des demandes adressées par les citoyens et citoyennes au centre des relations clients de la CNESST et d'autres suivis relatifs aux dossiers déposés dans le cadre des appels de projets.

Les actions promotionnelles suivantes ont été entreprises :

- Communiqués de presse provenant du Cabinet du ministre du Travail et de la CNESST
- Messages commandités sur les réseaux sociaux de la CNESST (Facebook, LinkedIn)
- Pages Web thématiques sur le site Web de la CNESST et sur québec.ca
- Diffusion d'une bannière sur le site Web de la CNESST
- Diffusion des messages provenant des réseaux sociaux de la CNESST
- Diffusion de communiqués de presse par le ministère du Travail, le Secrétariat à la condition féminine, le ministère de la Culture et des Communications et par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
- Envois de courriels adressés à plus de 400 organismes sélectionnés par les responsables du Programme, dans le cadre de chaque appel de projets
- Infolettre de la CNESST
- Publication dans le magazine « Prévention au travail »
- Capsules vidéo présentant sur le site Web de la CNESST les projets du Programme déjà réalisés ou en cours de réalisation

Les suivis d'indicateurs relatifs à la notoriété du Programme auprès des organismes visés ont permis d'apporter des ajustements à la stratégie de promotion au cours des appels de projets. Les premières années du fonctionnement du Programme, les projets soumis étaient peu nombreux : 23 dont 13 retenus en 2018 et 25 dont 19 retenus en juin 2019. Au terme des deux premiers appels, des sommes importantes sont demeurées disponibles, soit 1,9 M\$ sur 4 M\$. Les efforts de promotion ont porté des fruits à partir du 3^e appel de projets qui a enregistré une croissance importante du nombre de projets reçus (+ 56 % par rapport au deuxième appel de projets). Des responsables du Programme relatent : « Ce qui a été difficile, c'est (...) de faire parler de nous, vu qu'on partait de zéro [...]. Une fois qu'on a construit un bassin d'organismes et que l'effet de bouche à l'oreille a commencé à agir, on a eu besoin de mettre moins d'effort de communication sur la promotion du Programme. Au départ, il a fallu s'ajuster, observer le niveau d'efficacité des différents moyens de communication et les adapter en les changeant au besoin. »

Le nombre insuffisant de projets déposés lors des deux premiers appels de projets a été, de l'aveu des membres des comités de sélection rencontrés, un obstacle à la sélection de projets de qualité. Selon les responsables du Programme, la réticence des comités à sélectionner des projets jugés de moindre qualité a exercé une pression

sur l'objectif opérationnel visant à distribuer les sommes prévues au moment prévu. Cet enjeu sera examiné en détail dans la section consacrée au processus de sélection des projets.

Un autre enjeu lié à la promotion du Programme concerne la collaboration entre les différentes parties impliquées dans sa gestion. Les responsables de la VPNT notent une certaine pesanteur de la gestion d'une intervention pourvue d'une gouvernance aussi complexe et présentant un grand nombre d'étapes de validation. Rappelons que, pour s'attaquer au problème du harcèlement en milieu de travail, le gouvernement a mis en place un Comité de gouverne réunissant plusieurs ministres et hauts dirigeants. La VPNT était tributaire de cette instance pour les décisions liées à la gestion administrative du Programme.

Dans l'ordre des étapes, l'ensemble des documents du programme devait d'abord être préparé en collaboration avec le ministère du Travail. Le bureau de la sous-ministre a eu comme rôle de commenter et d'approuver les documents avant leur présentation au Comité de gouverne qui devait les approuver à son tour, ainsi que tout changement dans la planification et les paramètres du Programme. Les appels de projets devaient démarrer seulement après le lancement par le Cabinet du ministre du Travail des communiqués les annonçant, ce qui aurait engendré certains délais et imprévus.

La gouvernance du Programme aurait été d'autant plus contraignante, selon les responsables du Programme, que la CNESST ne disposait pas encore du levier financier dont elle a été dotée en 2023. Le financement du Programme provenant du ministère du Travail, les étapes d'approbation des modalités du déploiement du Programme ont été multipliées. Les responsables de la VPNT expliquent ces contraintes spécifiques de la gestion du Programme de la manière suivante : « Trop de reddition de comptes : CA de la CNESST, ministère du Travail, comité de gouverne, comités de sélection, beaucoup d'étapes de validation. Comme il s'agissait d'un sujet très sensible dans certains milieux, les ministères voulaient être impliqués. Le ministère du Travail avait son rôle à jouer, comme la CNESST n'avait pas de levier financier, le ministère du Travail a offert les finances pour le volet "travailleurs". Ce genre de collaboration a été excellente. Toutefois, dans le futur, compte tenu du nouveau levier financier accordé à la CNESST pour les programmes en matière de normes du travail, la VPNT sera pleinement autonome et responsable. Ça sera une gouvernance plus simple. »

En somme, la notoriété du Programme s'est construite progressivement grâce à des efforts soutenus de promotion et de suivi. Bien que la gouvernance complexe ait pu représenter un défi pour certaines démarches, les ajustements apportés en cours de route ont permis d'améliorer la portée et l'efficacité des appels de projets.

PERSPECTIVE DES ORGANISMES PROMOTEURS

Les retours des organismes subventionnés témoignent des efforts qui ont été déployés tout en contribuant à ajuster et bonifier les efforts de promotion du Programme en fonction des besoins et des réalités du terrain.

- Près de la moitié des organismes, toutes catégories confondues, disent avoir été informés du Programme au moyen de l'infolettre de la CNESST.
- Près d'un quart ont indiqué leur regroupement comme source d'information sur le Programme.
- Autres sources nommées : réseaux sociaux ou site Web de la CNESST, courriel, ami, autres organismes, bouche-à-oreille.
- Quelques organismes ont pris connaissance du Programme par l'entreprise de plusieurs sources (ex. : infolettre et regroupement).
- Certaines associations d'employeurs indiquent participer depuis plusieurs années au Programme d'aide financière pour la formation et l'information en santé et sécurité du travail (PAFISST) et être abonnées à l'infolettre de la CNESST pour se tenir au courant des appels de projets de ce programme, ce qui a facilité la prise de connaissance du nouveau programme de lutte contre le harcèlement.
- Les organismes ayant reçu un courriel d'information sur le Programme ont généralement apprécié ce mode de communication, notamment parce qu'ils ne font pas partie des réseaux habituels de la CNESST. Certains promoteurs, toutefois, se sont étonnés d'avoir été ciblés, estimant que leur situation financière ne justifiait pas nécessairement un appui pour développer des initiatives de lutte contre le harcèlement à l'intention de leurs membres. Dans certains cas, le projet subventionné à la suite de cet envoi — et du dépôt subséquent d'une demande — comprenait une formation destinée à leur propre personnel et à leurs gestionnaires.

PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

- Structuration différente de la promotion : envoi préalable au lancement de l'appel de projets afin de faciliter l'organisation du travail des associations et la planification des demandes de subvention (« Souvent, lorsqu'on reçoit la communication, l'appel à projets est lancé et il nous reste tant de semaines pour déposer. Si on nous disait aujourd'hui qu'un appel de projets serait lancé en janvier 2024, on pourra déjà le planifier. Pour nous enlever un peu de la pression [...] »).
- Amélioration de la promotion (« Faire une meilleure promotion de l'existence de telles subventions »).

4.3.1.2 Appels de projets

Le déploiement du Programme a eu lieu selon la méthode essais-erreurs à chacune des étapes en tenant compte de trois objectifs opérationnels : distribuer les sommes disponibles aux acteurs sociaux, encourager la soumission d'un nombre élevé de projets, sélectionner des projets de qualité susceptibles d'atteindre les objectifs du Programme. Continuellement ajustés dans une perspective de rattrapage, les appels de projets n'ont pas suivi un calendrier connu d'avance. Selon les responsables du Programme, le premier appel de projets lancé en juin 2018 a suscité peu de candidatures, en raison de la faible notoriété du Programme à ce moment-là, mais aussi du choix de la période de lancement, jugée peu favorable à la préparation des dossiers en raison de la saisonnalité des activités des organismes. La date limite de ce premier appel a été prolongée deux fois pour se fixer au 19 octobre 2018. Les appels de projets ultérieurs ont par la suite été décalés, ayant été lancés de manière irrégulière. Par exemple, en 2019 deux appels de projets ont été lancés. Les délais de soumission des projets ont également varié d'un appel à l'autre allant de 5 à 22 semaines. Les promoteurs rencontrés ont exprimé leur avis sur plusieurs aspects du processus de soumission tels que les difficultés rencontrées avant le dépôt du projet, le mode de soumission, le délai accordé pour soumettre un projet et la documentation du Programme.

Difficultés rencontrées par les associations dans le contexte de l'appel de projets

Près de la moitié des promoteurs interrogés dit n'avoir rencontré aucun problème ou défi au moment du dépôt de leur projet. D'autres mentionnent les mesures sanitaires pandémiques. Celles-ci auraient eu un effet sur la planification des ressources humaines associées aux projets et sur celle des formations en présentiel proposées en milieu de travail. Plusieurs autres promoteurs ont indiqué avoir eu des difficultés à « déterminer le coût des actions proposées » et à « faire le montage financier du projet ».

Certains promoteurs indiquent parmi les difficultés un manque d'expertise à l'interne pour réaliser le projet conçu et le recours aux sous-traitants pour la création des contenus ou pour la mise en œuvre technique. Au moment du dépôt de la demande de subvention, le choix d'un projet réalisé en sous-traitance aurait exigé plus de temps pour étudier l'offre de services et pour demander et examiner les soumissions : « La difficulté, c'était d'obtenir rapidement des soumissions de fournisseurs, afin de produire un budget pour l'année entière avant de déposer la demande de subvention. »

Ouvrons une parenthèse à propos du recours aux sous-traitants dans le cadre du Programme. Les promoteurs rapportent que les frais engendrés ont contribué à réduire substantiellement le montant disponible pour la subvention reçue. De plus, la sous-traitance implique plusieurs tâches de coordination, ce qui exige temps et effort : « La totalité de la subvention reçue a servi à payer les sous-traitants qui nous ont aidés à livrer le projet. Nous devons initialement suivre son développement dans une formule livrable "clef en main". L'apport de notre association et tout le travail de coordination ont été un investissement en temps important qui s'est ajouté aux autres dossiers [...]. Le projet ne nous a pas du tout été livré "clef en main" et il a fallu y consacrer énormément d'énergie. » On ne s'étonnera pas du fait que l'un des facteurs facilitants de la réalisation du projet le plus fréquemment nommé par les promoteurs est l'expertise disponible à l'interne. Les organismes possédant à l'interne les compétences nécessaires à la réalisation d'un projet de lutte contre le harcèlement dans le milieu de travail ont généralement vécu une meilleure expérience de participation au Programme, et cela dès la préparation des demandes de subvention.

Délai accordé pour déposer le projet, date du début des activités de production des projets

La grande majorité des représentants d'organismes rencontrés indique que le délai dont ils ont disposé pour préparer leur dossier de demande de subvention a été suffisant. La moyenne des délais indiqués comme étant optimaux par les répondants est de trois mois. Certains organismes ayant bénéficié de cinq semaines pour déposer leur demande soulignent l'insuffisance de ce délai (« Les périodes des appels d'offres sont trop courtes. Arriver avec un nouveau projet en cours d'année demande de refaire la planification annuelle et amène un risque dans la réalisation des objectifs selon un budget et un échéancier »). Certains représentants d'organismes disent avoir reçu la réponse d'acceptation de leur projet en juin en même temps que le signal de commencer les activités de production. Ils trouvent « problématique » de devoir commencer la réalisation du projet à ce moment de l'année en raison de l'approche de la période estivale qui est, dans plusieurs secteurs, un moment peu propice au démarrage de projets, soit en raison d'une activité plus intense, soit, au contraire, à cause d'un ralentissement.

Documentation du Programme, formulaire de soumission, mode de soumission

La majorité des promoteurs interrogés mentionnent parmi les facteurs facilitant la soumission du projet la simplicité de la procédure du dépôt ainsi que la clarté des guides du demandeur et des formulaires de dépôt. D'autres soumissionnaires ont trouvé contraignant le processus de préparation et de dépôt du projet en raison de la grande quantité des renseignements à fournir dans le formulaire de la demande : « Nous sommes mitigées, le processus est tout de même contraignant, car il nous oblige à détailler de façon très élaborée un projet, notamment au niveau des coûts et moyens, ceux-ci étant au stade de la conception. Ce travail est demandé dans les conditions où le financement n'est pas assuré. De même, lorsque réalisé, le projet peut évoluer rapidement dans le temps. »

S'ils étaient faciles à comprendre pour la majorité de soumissionnaires, les deux formulaires du dépôt en ligne (formulaire de présentation du projet et formulaire budget pro forma) auraient présenté un défaut technique. Ils n'auraient pas permis la sauvegarde de copies montrant le contenu complet, les cases des différentes sections étant trop étroites pour dévoiler toute l'information lors de l'impression du formulaire. La soumission dans le cadre de la plupart des appels de projets a eu lieu au moyen d'un courriel de la CNESST. La grande majorité des promoteurs interrogés indiquent préférer la soumission en ligne, via un portail de soumission (« sur un portail, comme on le fait en culture au CAM⁴², CALQ⁴³, CAC⁴⁴, etc. »), à condition que celui-ci soit convivial et fonctionnel.

Facteurs facilitant la conception et la soumission des projets

L'un des facteurs ayant facilité le dépôt des projets, selon les promoteurs, est l'accompagnement offert par les responsables du Programme lors de cette étape, notamment par des précisions sur les renseignements à fournir et des clarifications apportées quant au fonctionnement du Programme.

La simplicité du projet déposé a été évoquée par plusieurs promoteurs interrogés, de même que l'idée du projet, préexistante au dépôt (« [...] le projet mijotait dans l'équipe en raison des besoins des membres bien connus par nous; il n'a pas été nécessaire de l'inventer »). La participation des membres des associations dans la conception du projet a constitué un autre facteur facilitant dans la mesure où cette façon de procéder a contribué à la prise en compte de l'expérience et des besoins réels des membres. Comme mentionné plus haut, l'expertise interne de contenu et technique a favorisé la conception et le dépôt des projets, mais aussi leur réalisation. Finalement, une vaste expérience des organismes en matière de demandes de subvention figure également parmi les facteurs ayant facilité le dépôt de projets.

42. Conseil des Arts de Montréal.

43. Conseil des Arts et des Lettres du Québec.

44. Conseil des Arts du Canada.

4.3.1.3 Sélection des projets

La sélection des projets dans le cadre du Programme a eu lieu au moyen de deux comités, un pour chaque volet du Programme. Les membres des comités de sélection provenaient principalement des ministères et organismes dont les hauts dirigeants siégeaient au comité de gouverne. D'autres membres externes ont été désignés par cette instance : universitaires ou représentants de ministères et organismes gouvernementaux autres que ceux représentés sur le comité de gouverne. Le comité de sélection du volet « employeurs » comprend régulièrement deux membres internes de la CNESST qui sont des personnes retraitées de cette organisation. La participation des différents membres aux processus de sélection de projets a varié d'un an à quatre ans : certains membres ont participé à un seul appel de projets et d'autres à plusieurs. Les répondants sélectionnés parmi les membres des comités de sélection ont participé à au moins deux exercices de sélection. L'organisation de comités de sélection a suivi les étapes suivantes :

1. Le comité de gouverne propose et, par la suite, nomme différentes personnes pour faire partie des comités de sélection.
2. Les professionnelles responsables du Programme prennent contact avec les candidats et candidates proposés, tout en s'assurant préalablement de la correspondance de leurs profils à la composition des comités telle que décrite dans les guides des demandeurs (volet employeurs et volet travailleurs). Les comités sont formés.

Ajusté en cours de route afin, notamment, d'alléger la sélection, le processus de sélection a été structuré de la manière suivante :

- Vérification préalable par la permanence de la VPNT de l'admissibilité des dossiers de demande (admissibilité de l'organisme demandeur, dossier complet).
- Transmission des dossiers admis pour chacun des volets du Programme aux membres des comités respectifs.
- Évaluation par chaque membre (individuellement) de l'ensemble des projets relevant du volet auquel il est assigné, à l'aide d'une grille d'évaluation élaborée par les responsables du Programme et diffusée au préalable dans les guides du demandeur.
- Réunion des comités afin de discuter de la valeur des différents projets et de choisir les initiatives valables pour une aide financière. Un tableau synthétisant l'ensemble des grilles complétées individuellement pour chacun des projets est préparé par la permanence de la VPNT afin de faciliter le processus de sélection.

Lors du dernier appel de projets, les responsables du Programme allègent le mode de fonctionnement des comités de sélection, en analysant préalablement les projets et en leur attribuant une note. Ces résultats préliminaires sont soumis aux comités pour discussion et décision. Les responsables soutiennent que malgré cette présélection par la CNESST des projets, les comités « sont demeurés décisionnels afin de préserver l'indépendance de la CNESST dans l'administration du programme et d'assurer une évaluation en phase avec les priorités des ministères et organismes membres des comités de sélection ».

Un autre ajustement au processus de sélection a consisté à tenir une rencontre de démarrage lors des deux derniers appels de projets avec les membres des comités afin de clarifier la marche à suivre et « d'uniformiser la compréhension de projets attendus ». Des responsables du Programme soutiennent que la VNPT n'avait pas conscience, avant ces rencontres, de la multitude des questionnements auxquels étaient confrontés les membres des comités de sélection concernant, par exemple, les critères de sélection et même les objectifs du Programme : « Ce genre de rencontre aurait été bénéfique depuis le départ. »

Enjeux de la sélection des projets

Un enjeu important relevé au cours des premières années du déploiement du Programme tenait à la difficulté à distribuer les fonds disponibles. Gestionnaires et membres de comités de sélection témoignent des perspectives différentes concernant cet enjeu. Les responsables du Programme disent s'être retrouvés dans une situation inconfortable pendant cette période. D'un côté, la VPNT devait répondre au sentiment d'urgence des autorités qui souhaitaient la distribution complète des subventions aux organismes en temps voulu. D'un autre côté, les responsables du Programme se sont heurtés aux exigences des comités de sélection : « Les autorités nous disaient : "On accepte tous les projets, le plus possible", alors que certains membres de comités étaient prêts à laisser de l'argent sur la table. Ils tenaient à jouer leur rôle à leur façon et avaient une certaine vision d'un bon projet [...]. De même, certains membres craignaient que s'ils accordent le financement à un projet imparfait, quelqu'un va se plaindre à quelque part et que ça va paraître dans les journaux. »

Quant aux membres des comités de sélection, plusieurs d'entre eux rendent compte du manque de projets de qualité soumis lors des premiers appels de projets. Dès lors, l'enjeu de la sélection aurait été moins de faire une

sélection des initiatives porteuses que de limiter le risque associé au fait d'accorder une subvention : « Notre enjeu n'était pas tant de sélectionner les projets que de dire, là ok, est-ce que vraiment on veut financer ça, est-ce que c'est problématique si on finance ça. » Les membres rapportent également avoir éprouvé des doutes lors de l'évaluation des projets portant sur la promotion des politiques de prévention, jugés parfois peu pertinents, étant donné que la CNESST avait déjà élaboré un modèle de politique mis à la disposition des employeurs. De même, certains membres rencontrés ont trouvé problématique le peu de projets de lutte contre le harcèlement sexuel reçus et subventionnés, vu que le programme était rattaché à la Stratégie de lutte contre les violences à caractère sexuel 2016-2021.

De même, selon plusieurs membres des jurys et des responsables du Programme, la faible présentation et le manque de clarté de la majorité des projets déposés ont constitué un autre enjeu de la sélection. Force est de constater que les comités n'ont pas été dotés de mécanismes pour demander des précisions aux soumissionnaires afin de clarifier certains projets. Les responsables du Programme disent que la VPNT aurait pu se charger de cette tâche si le temps le permettait (« [...] tout allait trop vite »). Les responsables de la gestion administrative du Programme auraient contacté les organismes uniquement dans la phase de la vérification de l'admissibilité et dans le cas où un document manquait au dossier du dépôt ou pour d'autres détails d'ordre administratif. À l'étape de la sélection, en règle générale, les projets étaient évalués tels quels.

Projets de bonne qualité, projets de faible qualité et motifs de refus des projets

Les membres des comités de sélection rencontrés exposent quelques caractéristiques d'un projet dit de qualité :

- présente des retombées prévues claires, quantifiables et qualifiables;
- témoigne d'une expertise fine dans la problématique visée;
- s'appuie sur une stratégie de réalisation concrète;
- repose sur un partenariat pertinent;
- comporte plusieurs volets : capsules de sensibilisation, formation, accompagnement (« Pas juste la diffusion de l'information, mais aussi un volet plus proactif »);
- offre un soutien personnalisé ou la prise en charge d'une situation problématique concrète (« Tout ce qui s'éloigne du général »).

Pour ce qui est de l'originalité des projets, les membres des comités de sélection ont paru lui accorder une moindre importance (« Tous les projets n'étaient pas d'une originalité à tout casser, mais ce n'est pas parce qu'un projet se base sur quelque chose de déjà fait qu'il n'est pas utile et porteur »; « C'est bien de faire rayonner les bonnes pratiques »).

Les projets de faible qualité ont été décrits de la façon suivante :

- Absence de toute expertise à l'interne et recours aux ressources externes (« Certains promoteurs se disaient : "Moi je fais ma demande et ensuite je donne ça à une firme qui finalement va faire tout le travail". En plus, pour plusieurs organismes, c'était la même firme qui revenait, c'est comme si la firme s'était approprié le Programme »).
- Manque de vision dans la description du projet sur les résultats attendus (« [...] lorsque les associations n'avaient aucune idée de comment sera diffusé ou utilisé le produit final, on refusait aussi. On ne leur donnait pas de chèque en blanc »).
- Volet unique (par exemple, la création du modèle d'une politique ou de capsules vidéo, « axé sur le développement des connaissances » seulement, etc.).
- Portée limitée (« Initiative isolée prévue pour une dizaine de personnes »).
- Dépenses irréalistes.

Parmi les motifs expliquant le refus d'une subvention, les membres des comités de sélection rencontrés nomment en particulier la qualité de la demande :

« On était tous très pointilleux là-dessus, les fautes d'orthographe, la structure, comment ça a été écrit. On voulait dire "Payez quelqu'un pour faire votre demande". C'est compréhensible, mais c'est douteux. Maintenant, est-ce important pour le Programme? Je ne sais pas dans quel contexte ils ont écrit ça. Peut-être qu'ils avaient juste trois jours pour préparer leur demande et ils se disaient on le fait, go on part, on n'a pas le temps de se relire. Ce que je trouvais dommage c'est de dire : "Votre projet est bon, ce que vous proposez est innovateur, mais vous avez mal présenté votre demande et vous avez perdu des points à cause de ça". »

Des responsables du Programme notent la « grande fréquence » des demandes qui ne satisfaisaient pas les critères de qualité; seuls 20 % des demandes déposées auraient été « bien présentées, complètes, claires, exhaustives ». Ils indiquent que pour une éventuelle nouvelle mouture du Programme, « il faudrait trouver un mécanisme pour que les organismes n'aient pas le choix de bien présenter leurs demandes sans oublier des éléments importants », particulièrement pour ce qui est des cibles et des résultats attendus des projets, la partie la plus souvent « bâclée ».

Par conséquent, la faible qualité de projets ou de dossiers de demande a été un frein à la distribution des sommes du Programme lors de son implantation. Aux membres des comités de sélection de l'expliquer : « Pour différents motifs liés à la qualité des projets, c'est arrivé que même si on avait de l'argent pour le financer, on se disait non, on ne finance pas ça. C'est pour cette raison que dans les premières années, il y a eu des sommes résiduelles ».

Seuls 75 à 80 % des projets sélectionnés auraient correspondu, selon des responsables, aux attentes du Programme.

Compréhension des critères et des sous-critères de sélection

Les opinions des membres de comités de sélection et des représentants d'organismes témoignent ensemble d'un besoin de précision ou d'une reformulation des critères de sélection des projets.

La majorité des membres des comités de sélection rencontrés trouvent les différents critères de sélection « pas bien décortiqués », « plus ou moins définis », « laissant persister une marge de floue », « interprétables », ce qui aurait entraîné une compréhension disparate des projets : « Des fois, lorsqu'on avait des disparités dans l'évaluation d'un projet, les différentes acceptations d'un critère sortaient davantage en évidence. » Des membres sont d'avis en même temps que les critères de sélection devraient être plus cohérents avec les résultats attendus des projets. Plusieurs d'entre eux contestent certains critères ou leur gradation :

- Degrés d'appréciation de la créativité (« [...] Entre quelqu'un qui a un 4 ou un 3... difficile à savoir ce qui devait faire la différence).
- Sous-critères « capacité à se distinguer des projets déjà existants » (« [...] En principe, les projets n'ont pas à se distinguer d'autres projets, puisqu'ils sont déjà adaptés à un contexte particulier, à un milieu spécifique [...] »).
- Sous-critère « créativité des moyens » (« Les projets n'ont pas besoin d'être créatifs ou innovants dans ce domaine pour être utiles et pertinents »).

Ainsi, la compréhension hétérogène des critères de sélection par les membres des comités de sélection a été un autre frein à l'objectif opérationnel d'augmenter le nombre de projets financés.

Les associations ayant répondu au questionnaire sont divisées quant à leur appréciation des critères de sélection. En effet, les organismes dont les projets ont été acceptés ont tendance à les noter plus haut (une majorité de 4 ou 5 sur une échelle de 5) comparativement aux organismes dont les demandes de subvention ont été refusées (une majorité de 3 sur une échelle de 5).

Pertinence de la sélection au moyen d'un comité externe

Si les gestionnaires du Programme considèrent que la sélection de projets aurait gagné à être réalisée à l'interne, par le personnel de la VPNT, les parties prenantes externes (organismes, membres des comités de sélection et experts) jugent optimal un comité externe, composé de personnes aux expertises variées, comme cela a été le cas lors de la mise en œuvre du Programme.

Les gestionnaires de la CNESST sont d'avis qu'un processus de sélection interne calqué sur celui de la Vice-présidence santé et sécurité au travail (VPSST) à la CNESST aurait été « beaucoup plus efficient », « factuel » et « non arbitraire ». Le personnel de la VPSST sélectionne les projets dans le cadre du Programme d'aide financière pour la formation et l'information en santé et sécurité du travail (PAFISST) sur la base des priorités de prévention établies par la CNESST dans son plan de prévention de santé et sécurité du travail et selon les objectifs annuels. Les gestionnaires du Programme soulignent également que la grande diversité des membres des comités qui « venaient d'un peu partout » a été en partie à l'origine des compréhensions disparates des critères de sélection des projets.

De leur côté, les organismes promoteurs ayant répondu au questionnaire indiquent en majorité un niveau de satisfaction de 5 et de 4 sur une échelle de 1 à 5 par rapport à la sélection au moyen d'un comité externe. Quelques avantages ont été nommés par les promoteurs rencontrés, dont la « protection » de la CNESST en cas d'insatisfaction à la suite des refus (« Ça empêche le chialage contre la CNESST qui pourra dire : « La décision a été prise par un comité externe, ce n'est pas nous autres qui avons décidé »). L'objectivité et la transparence du processus de sélection seraient d'autres avantages : « C'est une bonne idée d'avoir fait appel à un comité externe. C'est une bonne façon de s'assurer d'être le plus objectif possible. C'est une bonne pratique en termes de reddition de comptes à la population. C'est bien que la CNESST se soit adjoint d'autres personnes pour un processus de sélection plus transparent. » En somme, un comité externe contribuerait à une meilleure acceptation des refus et à une plus grande confiance des promoteurs dans le processus de sélection. Quelques promoteurs seulement indiquent, lors des entrevues semi-dirigées, avoir confiance dans un processus de sélection interne en raison de l'expertise et du mandat de la CNESST.

Enfin, les membres de comités de sélection et les experts rencontrés mentionnent parmi les avantages d'un comité externe la possibilité de mobiliser des expertises variées et complémentaires afin de couvrir différents angles de la problématique du harcèlement en milieu de travail : « Un comité de sélection externe et aux expertises diversifiées est la meilleure façon de sélectionner des projets dans le cadre d'un programme comme celui-ci parce que cette modalité de sélection permet d'avoir des yeux neufs, des approches nouvelles sur l'ensemble des demandes. Des comités internes sont souvent collés sur l'arbre et ne voient pas la forêt. Ce type de comité permet d'analyser les demandes avec plus de discernement et diversité. »

Les experts insistent sur l'importance de préserver un processus de sélection indépendant et apolitique. Selon eux, l'attribution des sommes devrait se faire en toute impartialité, sans intervention de la direction de la CNESST ni de son conseil d'administration : « Le choix d'octroyer des sommes doit être fait de façon complètement apolitique; la direction de la CNESST et le CA ne devraient pas avoir leur mot à dire. » Ils recommandent la mise en place d'un comité de sélection entièrement externe, composé notamment d'experts indépendants, afin d'éviter que des priorités organisationnelles — qu'elles émanent de la CNESST ou du bureau de la présidence — ne viennent influencer les décisions. Par ailleurs, ils estiment que le rôle de la CNESST devrait se limiter à vérifier l'admissibilité des projets et à soutenir le comité de sélection dans l'évaluation de la conformité aux critères établis : « La sélection doit être faite par un jury externe. »

Facteurs facilitants et freins au travail des comités de sélection

Parmi les facteurs facilitants de la sélection de projets, les membres des comités ont mentionné la présélection dans la dernière année par les responsables du Programme des projets susceptibles de satisfaire aux critères de sélection, ce qui aurait considérablement allégé la tâche des comités. De manière générale, l'accompagnement des travaux, l'écoute et l'attitude proactive de la professionnelle responsable de la gestion du programme à la CNESST ont été appréciés par la majorité des membres de comités rencontrés.

Parmi les freins, les membres des comités de sélection ont mentionné la pratique des responsables du Programme de soumettre pour examen l'ensemble des pièces des dossiers (« On nous envoyait absolument tous les documents joints lors du dépôt : lettres patentes, lettres des conseils d'administration, vérifications comptables... Tout m'était donné, fourni, alors je vérifiais tout-tout, même si je savais que ça avait été fait dans le premier tour de roue (par la permanence de la CNESST) ». Plusieurs membres se sont sentis obligés de revérifier les documents joints, comme ceux-ci leur ont été acheminés. De plus, certains soumissionnaires faisaient le choix de joindre de

la documentation supplémentaire (brochures décrivant les activités de l'organisme et autre matériel promotionnel), ce qui aurait augmenté la tâche des comités de sélection.

Améliorations proposées par les membres des comités de sélection au processus de sélection

- Fournir aux membres récurrents des comités de la rétroaction sur les projets sélectionnés antérieurement afin de mieux guider la sélection courante.
- Épurier les dossiers des projets avant leur envoi aux membres des comités afin de faciliter le travail de sélection.
- Standardiser le type de documents à joindre en annexe du dossier du dépôt afin d'égaliser les chances des organismes pour ce qui est de la présentation des projets. Plusieurs membres des comités ont signalé les disparités dans les dossiers et la longueur d'avance de ceux qui joignaient des documents différents (par exemple, des pamphlets promotionnels), mais non obligatoires. Davantage de documents soumis dans le cadre du dossier de dépôt auraient créé un biais favorable par rapport aux soumissionnaires qui ont respecté la liste des documents obligatoires.
- Impliquer dans les comités de sélection des experts de la question du harcèlement dans les milieux de travail, mais aussi des employés de la CNESST;
- Prévoir une phase de présélection des projets par les professionnels de la CNESST, afin de présenter aux membres des comités les initiatives les plus susceptibles de répondre aux critères de sélection;
- Tenir une rencontre préalable des membres des comités pour assurer une compréhension commune des critères et du processus de sélection.

Résultats de la sélection

Dans le cadre du volet « travailleurs », les 59 projets soutenus ont été portés par 43 associations, 13 d'entre elles ayant obtenu une subvention renouvelée pour une deuxième initiative, en lien avec le premier projet. De ces 13 associations, trois ont vu leur deuxième demande de renouvellement acceptée. Dans le cadre du volet « employeurs », les 52 projets ayant obtenu du financement ont été portés par 40 associations, onze d'entre elles ayant vu leur financement réitéré, dont une a obtenu un deuxième renouvellement. Par conséquent, 83 associations ont participé au Programme, les deux volets confondus. Parmi ces organismes, on compte des syndicats, des organismes spécialisés en employabilité, des groupes communautaires de défense des droits, des comités sectoriels de la main-d'œuvre, des regroupements d'employeurs sectoriels et intersectoriels, etc.

Selon les responsables du Programme, le volet « travailleurs » a attiré plus de demandes que le volet « employeurs », particulièrement à la fin du programme, lors du dernier appel de projets, ce qui explique le nombre plus élevé de projets soutenus dans le cadre du volet « travailleurs ».

Pour ce qui est des types de projets au regard des objectifs du Programme, les tableaux ci-dessous présentent les données suivantes (tout en tenant compte du fait que la plupart des projets comportent plusieurs activités de nature différente correspondant à plusieurs objectifs ou sous-objectifs) :

TABLEAU 4 : TYPES DE PROJETS DANS LE CADRE DU VOLET « TRAVAILLEURS »

Objectifs	% des projets
Accroître le nombre de travailleurs et de travailleuses ayant reçu de l'information visant l'acquisition et l'amélioration des connaissances (capsules, formations, dépliants, etc.).	70
Offrir des moyens permettant de dénoncer des situations de harcèlement.	25
Augmenter le degré de reconnaissance des initiatives et des bonnes pratiques visant à prévenir ou à éliminer les situations de harcèlement au travail.	5

TABLEAU 5 : TYPES DE PROJETS DANS LE CADRE DU VOLET « EMPLOYEURS »

Objectifs	% des projets
Accroître le nombre d'employeurs membres ayant reçu de l'information visant l'acquisition et l'amélioration des connaissances (information, formation, partage de bonnes pratiques).	80
Diminuer le ratio « nombre de plaignants ayant déposé une plainte/nombre de personnes salariées non syndiquées » (vérification ou audit interne, accompagnement). ⁴⁵	10
Augmenter le nombre d'employeurs membres ayant utilisé un service ou intégré un outil favorisant l'application de la LNT (outils d'aide aux respects de la LNT, tels que les modèles de politiques).	40
Augmenter le degré de reconnaissance des employeurs ou de leurs bonnes pratiques.	0

TABLEAU 6 : NOMBRE DE PROJETS ADRESSÉS AUX SECTEURS PRIORISÉS PAR LE PROGRAMME

Secteur	Nombre de projets volet « employeurs »	Nombre de projets volet « travailleurs »	Total
Construction	10	4	14
Art, loisir et culture	3	4	7
Services professionnels	1	5	6
Soins de la santé et assistance sociale	2	3	5
Hébergement et restauration	3		3
Grand total :			35

TABLEAU 7 : NOMBRE DE PROJETS ADRESSÉ AUX POPULATIONS À RISQUE (UN SEUL ET MÊME PROJET PEUT FAIRE PARTIE DE PLUSIEURS CATÉGORIES, TELLES QUE « JEUNES » ET « IMMIGRANTS », PAR EXEMPLE)

Population	Nombre de projets volet « employeurs »	Nombre de projets volet « travailleurs »	Total
Femmes		6	6
LGBTQ+		5	5
Personnes handicapées	1	2	3
Travailleurs étrangers temporaires et personnes immigrantes		8	8
Jeunes		4	4
Grand total :			26

45. Cet objectif est nommé deux fois à l'Annexe 1 du Guide du demandeur affiché sur le site de la CNESST en mai 2024. Il est présenté différemment, avec des activités différentes.

Il ressort de différents tableaux les constats suivants :

- L'information relative à la problématique de harcèlement, aux droits et aux obligations la concernant a pris une place prédominante dans le cadre du Programme, environ 75 % de projets ayant permis d'offrir ce type de services au milieu de travail. Par ailleurs, si plusieurs projets comportaient différents blocs, dont un axé sur l'information, grand nombre d'entre eux contribuaient à offrir uniquement des services d'information (capsules, formation, matériel promotionnel). La combinaison la plus fréquemment observée est constituée des projets proposant de l'information et des outils pour prendre en charge les situations de harcèlement.
- Parmi les secteurs priorités dans le cadre du Programme, celui de la construction est représenté le plus fortement. Les projets visant ce secteur représentent 30 % de l'ensemble des projets. Au contraire, le secteur de l'hébergement et de la restauration y est le plus faiblement représenté, avec trois projets.
- Parmi les projets du Programme, 20 % ont permis d'offrir des services aux populations à risque, le groupe des travailleurs étrangers temporaires et des personnes immigrantes attirant le plus grand nombre de projets et celui des personnes handicapées attirant le nombre le plus bas.

4.3.1.4 Gestion des ententes de subvention

La gestion des ententes comprenait les étapes et actions suivantes :

- Annonce aux promoteurs des résultats de la sélection.
- Transmission et signature de la convention de subvention.
- Réalisation de projets par les associations.
- Suivis des conventions par les responsables du Programme à la VPNT.
- Renouvellement de certains projets.

Annonce aux promoteurs des résultats de la sélection

Une fois le processus de sélection achevé, les associations soumissionnaires recevaient un appel téléphonique, une lettre ou un courriel les informant des résultats de la sélection. En ce qui concerne l'attente des résultats de sélection, les associations rapportent des délais différents pouvant aller de quelques semaines à 7 mois, en passant par un, deux, trois mois. Dans tous les cas, les organismes s'accordent pour dire que les délais ont été acceptables.

Les associations dont le projet a été refusé ont souvent été informées des résultats de la sélection au moyen d'un appel téléphonique. Si la plupart des associations ayant reçu un refus ont trouvé claires et justifiées les objections des comités de sélection, plusieurs d'entre elles auraient préféré une lettre pour les informer de l'échec de la soumission afin de garder une trace de cet événement dans la mémoire organisationnelle. Celles dont le projet a été accepté ont reçu la convention de subvention, en même temps que le courriel ou la lettre annonçant la réussite de leur soumission. La convention a été accompagnée d'une fiche descriptive contenant les éléments suivants : nom et descriptif du projet, montant de la subvention, dates du premier et du deuxième versement, dates de début et de fin du projet, obligation de fournir une reddition de comptes de mi-chemin et une autre finale.

Signature de la convention de subvention

La convention a été signée par les promoteurs et retournée aux responsables de la CNESST, sans qu'aucune rencontre ou aucun échange ait eu lieu entre les parties concernées. Selon les responsables du Programme, au moment de la signature de la convention, très peu de questions ont été reçues de la part des promoteurs (« ...à peine trois demandes de renseignement en tout »). Si la majorité des promoteurs interrogés ont apprécié la simplicité du processus de signature de la convention, ayant trouvé ses termes clairs, les responsables du Programme jugent rétrospectivement qu'une rencontre, préférablement en personne, aurait dû avoir lieu, afin de clarifier les attentes : « On communiquait avec les organismes six mois après la signature de la convention et c'est souvent là que les problématiques de compréhension apparaissaient, ce qui a déjà eu comme conséquence des retards et des prolongations de 7-8 mois de plus aux calendriers des projets. Les premiers mois sont cruciaux. Il faudrait mettre de l'effort dès le départ pour s'assurer que tout va bien : une rencontre pour signer la convention, une communication avant la mi-terme pour rappeler les engagements pris. »

Les responsables du Programme mentionnent d'autres apprentissages à la suite de l'étape de la signature de la convention : « On pourrait améliorer la fiche descriptive jointe à la convention en ajoutant les livrables et les cibles. On pourrait aussi s'asseoir avec le chargé de projet et la fiche descriptive pour lui expliquer : "Voilà, c'est là-dessus qu'on va vous suivre". Aussi, souligner l'obligation de communiquer avec nous en cas d'enjeu majeur empêchant

la réalisation d'un projet. Par exemple, si six mois après la signature de la convention, un chargé de projet n'a pas été encore trouvé ».

4.3.1.5 Réalisation des projets

Selon les responsables du Programme, presque tous les projets subventionnés ont été menés à bien, un seul organisme ayant abandonné le projet pour cause de faillite⁴⁶. Les organismes promoteurs interrogés livrent leurs avis sur les facteurs ayant facilité la réalisation de leurs projets, mais aussi sur les obstacles rencontrés. Les gestionnaires du Programme rendent compte de l'évolution des projets d'une année à l'autre de la mise en œuvre du Programme.

Facteurs facilitants

Organismes promoteurs et responsables du Programme exposent leurs avis sur les facteurs ayant contribué à la réalisation des projets. Selon les organismes promoteurs, l'expertise interne, la collaboration, le type de projet choisi et le contexte politico-social comptent parmi les facteurs ayant favorisé la réussite des projets.

• **Expertise interne des organismes promoteurs**

Les diverses expertises des organismes comptent parmi les facteurs les plus fréquemment mentionnés comme facilitant la réalisation des projets. Ces expertises ont plusieurs sources :

- Expérience dans le domaine de la lutte contre le harcèlement psychologique dans les milieux de travail.
- Compétences techniques ou de création de contenus (techniques multimédias, ressources multidisciplinaires, etc.).
- Expérience, dans le cadre de certaines associations d'employeurs, de participation à d'autres programmes de la CNESST (« On a l'habitude de faire des capsules animées pour des membres qui ne lisent pas beaucoup, dans le cadre du PAFISST »).

• **Collaboration**

Diverses collaborations auraient facilité l'exécution de projets :

- Stabilité des ressources humaines dans certaines organisations, perçue quelquefois comme un coup de chance, particulièrement pendant la crise pandémique.
- Mobilisation de réseaux d'affaires préexistants (« ...nous avons de bons contacts avec les écoles, ce qui nous a aidés à diffuser notre offre de formation ».)
- Participation des membres des associations dans la conception du projet afin d'assurer son adéquation aux besoins et aux situations vécues.
- Recours à l'expertise des organismes spécialisés dans le domaine de la lutte contre les violences à caractère sexuel.
- Soutien reçu de la part des responsables du Programme, qui auraient été « en mode collaboration ».

• **Type de projet choisi**

Plusieurs promoteurs estiment que le choix d'un projet axé sur l'information des milieux de travail, plutôt que sur l'accompagnement, a facilité la mise en œuvre, puisqu'un tel projet n'exigeait pas d'intervenir directement au sein des entreprises. La création d'outils d'information et de sensibilisation a été jugée « moins compliquée » que l'intervention directe auprès des employeurs pour les aider dans des situations concrètes.

Momentum dans la société

La mesure législative ayant introduit l'obligation pour les entreprises de mettre à la disposition des personnes salariées une politique de prévention et de traitement du harcèlement aurait suscité l'intérêt des milieux de travail pour les projets du Programme et aurait facilité leur aboutissement.

46. Les responsables du Programme indiquent que la quasi-totalité de la subvention a pu être récupérée par la CNESST à la suite de la faillite de l'organisme en question.

Les responsables du Programme ajoutent à cette liste de facteurs l'« engagement réel » de certaines associations auprès de leurs membres afin de promouvoir les outils produits (« [...] pas juste on fait un guide, puis on le met quelque part dans l'internet »). Elles mentionnent également l'originalité de certains projets (« [...] par exemple, un podcast avec des gens connus, des témoignages, des mises en situation et de l'humour »).

Obstacles

Les associations indiquent les freins suivants à la réalisation de leurs projets :

- Délai de 12 mois perçu comme trop court pour la réalisation du projet (« [...] seulement un an pour atteindre les objectifs, donc si imprévus, pas de latitude ».)
- Restrictions sanitaires et les contraintes qu'elles ont imposées aux formations en présentiel.
- Délais de production des fournisseurs pour les organismes ayant confié à l'externe la réalisation d'une partie du projet ou de l'ensemble du projet.
- Enjeux de ressources humaines dus à la crise pandémique ou à la pénurie de la main-d'œuvre.

Évolution des projets déposés : perspective des responsables du Programme

- Les formations en personne ont été converties en format Web en raison de la pandémie.
- Lors du troisième appel de projets, un nombre inhabituellement élevé de projets pour cultiver la civilité dans les milieux de travail a été déposé et sélectionné.
- Lors du cinquième appel de projets, on note une affluence de projets sur la diversité, l'égalité et l'inclusion.
- Si les premiers appels connaissent un nombre élevé de projets proposant de créer des modèles de politiques publiques adaptés aux différents secteurs, ce type de projet devient de moins en moins fréquent par la suite.

4.3.1.6 Renouvellement des projets

Les responsables du Programme et les associations livrent leurs expériences concernant le mécanisme de renouvellement de la subvention dans le cadre du Programme.

Processus de renouvellement

Selon les responsables du Programme, les autorités tenaient à ce que les subventions du Programme soient renouvelables afin de permettre la pérennisation des initiatives les plus porteuses et leur développement « au-delà de la sensibilisation et de l'information ». Aux responsables d'affirmer : « Quand ça va bien avec un organisme dans un projet, on considérerait que celui-ci avait déjà une expertise en la matière et qu'il y a gain de coût et un certain gage de qualité ».

Aussi, le Programme est muni d'un mécanisme de renouvellement de projets pour des organismes qui satisfont aux conditions prévues. Le Guide du demandeur mentionne tout d'abord qu'un « demandeur pourra être admissible à un renouvellement annuel de subvention pour un même projet ». Il était donc question d'offrir l'occasion aux promoteurs de développer l'initiative initiale plutôt que de concevoir un nouveau projet. Dans les faits, d'après les responsables du Programme, les projets renouvelés reprenaient le plus souvent le projet initial (« [...] Des projets du genre "On continue à donner la formation, on continue à soutenir nos membres" »). Quelquefois, les projets « allaient plus en profondeur pour faire évoluer un concept, des compétences, des pratiques, surtout pour ce qui est de l'intervention chez les employeurs. Par exemple, comment intervenir lors d'une plainte, comment bien faire une enquête, pas juste de la prévention et de la sensibilisation ».

Les demandes de renouvellement pouvaient être déposées dans le cadre d'un nouvel appel de projets. Elles étaient évaluées en même temps que les autres dossiers, selon les critères de sélection figurant dans les guides du demandeur. Le personnel de la VPNT informait préalablement les comités qu'il s'agissait d'une demande de renouvellement et des résultats du projet antérieur. Les décisions concernant les renouvellements ont été prises par les comités de sélection en fonction des résultats partiels ou finaux de ces projets. Les montants maximums autorisés étaient les suivants pour les quatre premiers appels de projets : 70 % des dépenses admissibles, pour un maximum de 70 000 \$ lors du premier renouvellement, et 50 % des dépenses admissibles, pour un maximum de 50 000 \$ lors du second renouvellement. Lors du cinquième et dernier appel de projets, l'ensemble des montants maximaux a été augmenté de 5 000 \$, dont les montants offerts pour les projets renouvelés.

Au bout du compte, 24 associations ont vu leurs projets renouvelés au moins une fois et 28 projets ont constitué des initiatives réalisées à la suite d'un projet initial. De cette façon, les projets du dernier appel de projets ont été, pour un peu moins de la moitié, des projets renouvelés. Même si les guides du demandeur indiquent la possibilité d'obtenir un renouvellement à la suite de la réalisation d'un premier projet, plusieurs organismes promoteurs

interrogés disent n'avoir pas eu connaissance de cette possibilité dans le cadre du Programme. Ils disent regretter de n'avoir pas été informés expressément par les responsables du Programme à la VPNT de la possibilité de renouveler leur projet. Les représentants de plusieurs autres associations interrogés indiquent n'avoir pas demandé de renouvellement de la subvention, soit parce que le projet initial ne se prêtait pas à une suite, soit parce que les besoins des membres auraient déjà été comblés par les services offerts dans le cadre du premier projet (« [...] notre but c'était de créer des outils qui vont durer longtemps; on n'avait pas d'autres besoins »), soit en raison des enjeux internes de main-d'œuvre.

Les demandeurs dont la demande de renouvellement a été refusée rapportent les motifs suivants communiqués par les responsables du Programme.

- Manque de cohérence entre les objectifs du projet et les bénéficiaires visés.
- Orientation peu pertinente du projet.
- Enveloppe indisponible pour un certain type de projet (en général, ceux offerts au milieu de la construction, comme ce secteur était déjà surreprésenté parmi les secteurs prioritaires).

Enjeux du renouvellement des projets

Selon les responsables du Programme, le calendrier irrégulier des appels de projets aurait eu des répercussions sur le fonctionnement du Programme ainsi que sur les organismes promoteurs, et ce, de plusieurs façons. D'abord, la sélection des projets en vue d'un renouvellement a posé problème : à plusieurs reprises, les appels de projets ont été lancés à des dates très rapprochées, laissant peu de temps aux associations d'atteindre les résultats requis pour être admissibles à un renouvellement. Aux responsables d'expliquer : « Le Guide [du demandeur] mentionnait : "Vous pouvez faire des renouvellements", mais vu que les appels de projets n'étaient pas aux mêmes dates, les projets initiaux souvent n'étaient pas terminés lors de la demande des renouvellements. Ainsi, nous ne pouvions pas appuyer la décision du renouvellement sur les résultats des projets déjà subventionnés. Et même si les organismes n'avaient pas des résultats, ils déposaient quand même leur demande, car ils ne savaient pas quand aura lieu le prochain appel de projets. »

Ensuite, il faut mentionner l'enjeu des associations soumissionnaires eu égard à la planification de leurs activités et à la pérennisation des projets. Dans les conditions où les dates des appels de projets ont varié d'une année à l'autre, les organismes ont eu de la difficulté à prévoir la suite des projets initiaux, ce qui a en outre compromis le maintien du personnel des projets. Les responsables du Programme indiquent qu'un calendrier régulier des appels de projets serait la solution à ces difficultés : « Le problème des intervalles de temps entre un projet et son renouvellement pourrait être réglé avec un calendrier stable des appels de projets. En effet, vu que les appels étaient à des dates variables, les organismes ne savaient pas trop comment faire pour les renouvellements et ne pouvaient pas planifier de manière à bien gérer et stabiliser les ressources des projets. Cette variation a créé un flou au niveau des organismes. »

4.3.2 CONFORMITÉ OPÉRATIONNELLE

L'analyse de la conformité se décline en deux éléments :

1. Modifications apportées à la planification, leurs raisons et leur pertinence.
2. Pertinence et efficacité perçues du processus de reddition de comptes des projets subventionnés.

4.3.2.1 Ajustements en cours de route

Comme montré précédemment, le Programme s'est déployé à tâtons, évoluant dans un contexte de transformations sociales majeures, marqué par plusieurs modifications législatives concernant la question du harcèlement sexuel ou psychologique et par de nouvelles études et recherches sur ce sujet. De plus, la CNESST menait pour la première fois une intervention de lutte contre le harcèlement en partenariat avec les acteurs sociaux et les contraintes pandémiques se sont ajoutées aux défis de la mise en œuvre à partir du troisième appel de projets en 2020. Dans ces conditions, la VPNT a adopté une stratégie adaptative en s'appuyant sur un *monitoring* soutenu du déploiement du Programme et en apportant de multiples ajustements à chacune des étapes du fonctionnement de l'intervention, à partir du premier jusqu'au dernier appel de projets.

Les modifications apportées à la planification de la mise en œuvre ont été entreprises dans le but d'atteindre les objectifs opérationnels suivants :

- Augmenter la participation aux appels de projets des associations visées (nombre de projets déposés).
- Optimiser le processus de sélection de projets.
- Favoriser la participation au Programme des secteurs prioritaires.
- Assouplir les règles du Programme afin d'aider les organismes à réaliser leurs projets en dépit des contraintes pandémiques.

Les trois tableaux ci-dessous présentent en ordre chronologique l'ensemble des modifications et de leurs résultats regroupés en fonction des objectifs opérationnels.

TABLEAU 8 : AJUSTEMENTS OU MODIFICATIONS VISANT À AUGMENTER LA PARTICIPATION AUX APPELS DE PROJETS

Années	Ajustements ou modifications	Résultats
2018 (août-sept.)	Activités de promotion additionnelles : communiqués, sites Web, médias sociaux, demande de diffusion du programme adressée aux membres du comité de gouverne.	Meilleure notoriété du Programme auprès des associations visées.
2018 (sept.)	Prolongation de la durée du premier appel de projets (la date d'échéance a été repoussée du 5 au 19 octobre) pour un total de 17 semaines (du 22 juin 2018 au 19 octobre 2018).	• Vingt-trois (23) projets déposés lors du premier appel de projets • Treize (13) sélectionnés • Écoulement de 949 728 \$ sur 2 M\$ disponible.
2019 (mars)	Modification de la portée du Programme au niveau du volet « travailleurs », élargi aux projets visant le harcèlement psychologique également et non seulement le harcèlement sexuel.	Augmentation du bassin de projets déposés.
2019 (mars)	Retrait de l'obligation d'être une association sectorielle pour être admissible, accessibilité aux associations multisectorielles ou non sectorielles.	Augmentation du bassin de projets.
2019 (mars)	Introduction de l'admissibilité des ordres professionnels (au volet « travailleurs »).	Augmentation du bassin de projets dans le volet « travailleurs ».
2019 (mars)	Clarifications apportées à la documentation du programme (guides du demandeur et formulaires de dépôt).	• Augmentation de la qualité et de l'admissibilité des demandes déposées qui passe de 72 % lors du premier appel de projets à 92 % lors du deuxième. • Augmentation du taux de sélection de projets admissibles qui passe de 57 % lors du premier appel de projets à 80 % lors du deuxième.

Années	Ajustements ou modifications	Résultats
2019 (mars)	- Lancement du deuxième appel de projets en hiver pour éviter la période estivale, susceptible de freiner le dépôt des projets en raison de la saisonnalité des activités des associations visées. - Réduction de la période de dépôt des projets pour le deuxième appel de projets qui a lieu du 8 mars au 17 avril 2019 pour un total de cinq semaines, par rapport à 17 semaines pour le premier appel de projets.	- Vingt-cinq (25) projets déposés (9 % d'augmentation du nombre de projets déposés par rapport au premier appel de projets) : - Dix-neuf (19) projets sélectionnés. - Écoulement de 1 487 351 \$.
2019 (octobre)	Tenu d'un appel de projets supplémentaire dans la même année.	Rattrapage du retard du déploiement du Programme causé par la faible participation aux appels de projets.
2019 (octobre)	Introduction de l'admissibilité au volet « employeurs » des associations de portée régionale et non uniquement celles de portée nationale.	Augmentation du bassin de projets dans le volet « employeurs ».
2019 (octobre)	Prolongation de la période de dépôt des projets qui passe de cinq semaines pour le deuxième appel de projets à huit semaines pour le troisième.	Trente-neuf (39) projets déposés (augmentation de 56 % du nombre des projets déposés par rapport au deuxième appel).
2021-2022	Prolongation du Programme, initialement prévue pour trois ans, puis portée à quatre ans à la suite du renouvellement de la Stratégie pour contrer les violences sexuelles, avant d'être finalement étendue à cinq ans afin de permettre la dépense des sommes résiduelles lors de la dernière année.	- Écoulement de la totalité des sommes du Programme. - Subventionnement d'un plus grand nombre de projets.
2021 (octobre)	Réduction de la période de dépôt des dossiers qui passe de 22 semaines pour le quatrième appel de projets (période prolongée en raison des contraintes pandémiques) à 18 semaines pour le cinquième.	Quarante-quatre (44) projets déposés (diminution de 32 % par rapport au quatrième appel de projets, mais nombre suffisant compte tenu des montants disponibles).
2021 (octobre)	Introduction de l'admissibilité des organismes établis au Québec, constitués en vertu de la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif et de la Loi sur les chambres de commerce.	Élargissement du bassin des projets.
2021 (octobre)	Bonification des montants de la subvention pour le cinquième appel de projets : - Augmentation de 5000 \$ des montants maximums des subventions dans le cadre du Programme. - Augmentation du pourcentage des dépenses admissibles pour le premier et le deuxième renouvellement.	Augmentation de 45,5 % du nombre de demandes de renouvellement des projets par rapport au quatrième appel de projets (près de la moitié des demandes).

TABEAU 9 : AJUSTEMENTS VISANT À OPTIMISER LE PROCESSUS DE SÉLECTION DE PROJETS

Année	Ajustements	Résultats
2019 (mars)	Révision des critères de sélection et de leur pondération. - Introduction des critères de la pertinence, des retombées anticipées et de l'innovation. - Ajustement de la pondération pour favoriser un équilibre entre les associations sectorielles et multisectorielles et entre les secteurs public et privé.	- Augmentation de la qualité des demandes. - Diversité des organismes soumissionnaires.
2021 (octobre)	Présélection des dossiers par les responsables de l'administration du Programme à la VPNT dans le cadre du cinquième appel de projets.	- Allègement au mode de fonctionnement des comités de sélection. - Satisfaction des membres des comités. - Augmentation de l'efficacité du processus de sélection.

TABLEAU 10 : FAVORISER LA PARTICIPATION AU PROGRAMME DES SECTEURS PRIORISÉS

Année	Ajustements	Résultats
2019	Ajustement à la pondération des critères de sélection afin de favoriser les secteurs où des situations de harcèlement sont possibles.	Augmentation du nombre de projets déposés par certains secteurs prioritaires tels que la construction.

TABLEAU 11 : ASSOULISSEMENTS AUX RÈGLES DU PROGRAMME POUR PALLIER LES CONTRAINTES PANDÉMIQUES

Année	Ajustements ou modifications	Résultats
2020 (juillet)	Afin de soutenir les organismes dans la poursuite de leur projet pendant la pandémie, plusieurs mesures d'assouplissement ont été prises : • modification à l'échéancier initial; • modification des dates d'échéance pour les redditions de comptes; • changement au mode de diffusion de certaines activités (ex. : une formation en salle transformée en activité en ligne).	Maintien des activités des projets par la grande majorité des organismes subventionnés et le respect des balises du Programme.
2020-2021	Prolongation, en raison du contexte sanitaire, de la période de dépôt de projets qui passe de huit semaines pour le troisième appel de projets à 22 semaines pour le quatrième (27 octobre 2020 au 31 mars 2021).	• Cinquante-huit (58) projets déposés (augmentation de 49 % du nombre des projets soumis).

Il en ressort des tableaux présentés que la distribution en temps opportun des ressources financières attribuées au Programme a constitué le principal ressort des modifications et des ajustements entrepris. Afin de rattraper le retard causé par la faible notoriété du Programme auprès des acteurs sociaux dans les premières années de son fonctionnement, de multiples modifications ont été apportées au calendrier des appels de projets annuels. La VPNT a modifié plusieurs fois le moment du lancement des appels de projets et la durée des périodes de soumission. Les contraintes pandémiques ont eu pour effet, à partir de 2020, d'entraîner d'autres ajustements à la temporalité déjà irrégulière du Programme. Si l'expérience de ces modifications (vécue par les organismes) est riche en apprentissages pour la VPNT, ce dont témoignent les bilans internes, elle introduit, de l'aveu même des responsables du Programme, un élément d'imprévisibilité. Or, les règles de fonctionnement des organismes à but non lucratif comprennent déjà un rythme soutenu, jalonné par la saisonnalité des activités, les réunions des conseils d'administration, les calendriers de réalisation d'autres projets, etc. Il est possible que le conflit des deux temporalités, celle du Programme et celle des organismes, ait freiné la participation de ces derniers au Programme. Comme preuve, les appels de projets les plus longs ont systématiquement entraîné une augmentation du nombre de projets déposés, et cela, peu importe le contexte.

D'autres modifications appelées à faciliter l'écoulement des sommes du Programme ont visé à augmenter le bassin de projets soit par l'ajustement aux critères d'admissibilités, soit par l'élargissement de la portée du Programme au niveau du volet « travailleurs ». Ce dernier pouvait accepter à partir du deuxième appel de projets des initiatives de lutte contre le harcèlement psychologique également et non pas seulement contre le harcèlement sexuel, comme c'était le cas auparavant. Si les changements aux critères d'admissibilité ont une incidence uniquement sur le bassin de projets, l'élargissement du volet « travailleurs » aux projets de harcèlement psychologique affecte la vocation même du Programme, comme expliqué au chapitre portant sur la pertinence de l'intervention.

4.3.2.2 Reddition de comptes

Étape du fonctionnement du Programme, la reddition de comptes est traitée dans le cadre de cette enquête évaluative sous l'angle de la conformité opérationnelle dans la mesure où elle constitue un mécanisme de suivi de la gestion, par les organismes, des subventions reçues, du déroulement des activités et de la production des extrants.

Les guides du demandeur des deux volets du Programme indiquent d'emblée les règles de la reddition de comptes :

« Ces redditions de comptes s'effectuent selon des formats préétablis, avec l'objectif de démontrer :

- l'atteinte des objectifs du projet et l'adéquation avec les objectifs du Programme;
- le déploiement des activités (nombre de membres rejoints, description, lieu, date, etc.);
- à l'aide d'indicateurs de performance, les bénéfices générés en lien avec les objectifs du Programme;
- l'utilisation du financement accordé et l'admissibilité des dépenses (ventilées en fonction des catégories de dépenses, avec documentation pertinente). »

La reddition de comptes est structurée dans le cadre du Programme en deux phases : le compte rendu de mi-chemin et le bilan de fin de projet. Les organismes promoteurs sont tenus de présenter pour chacune des phases un budget des dépenses effectuées, une description des activités des projets et des changements.

Perspective des responsables de la gestion administrative du Programme

Les responsables du Programme estiment que les formulaires mis à la disposition des organismes étaient propices à une reddition de comptes conforme aux règles de la gestion par résultat. Les enjeux de cette étape de la mise en œuvre du Programme étaient, selon les responsables, la compréhension par les organismes promoteurs des exigences de la reddition de comptes, mais aussi le roulement du personnel dans plusieurs petits organismes. Aux responsables de préciser : « Certains organismes avaient besoin d'accompagnement pour faire leur reddition de comptes. La qualité des bilans reçus était très variable; quatre lignes à peine dans certains d'entre eux et d'autres qui contenaient dix pages et pleines d'information et de liens. Dans un mode idéal, ça aurait pris une rencontre rien que pour expliquer le formulaire et pour prendre du temps avec chacun d'entre eux, mais il faut dire que la majorité a quand même bien utilisé le formulaire. Un 20-25 % par appel manquaient de temps investi, de sérieux et de rigueur. » En cas de reddition de comptes incomplète, les responsables du Programme contactaient les organismes afin de demander les informations manquantes.

Par la suite, l'ensemble des redditions de compte était vérifié en étant comparé aux engagements pris au moment du dépôt de la demande de subvention : « Je prenais les formulaires de reddition de comptes finale et les descriptifs des projets déposés lors de l'appel de projets et je les comparais. On regardait les budgets également pour voir si tout correspondait aux dossiers de demandes. »

L'analyse des rapports de redditions de compte était nécessaire pour décider du versement de la dernière tranche de la subvention ou du montant de celle-ci. Les organismes ayant dépensé moins pour la réalisation du projet voyaient leur dernier versement diminué. Les responsables du Programme jugent que le versement en deux parties est un mécanisme important de contrôle de la gestion des subventions : « Quelquefois on demandait même le remboursement d'une partie du premier versement. C'est une bonne pratique de faire deux versements, le dernier étant conditionnel à l'envoi de la reddition de comptes. Dans une éventuelle future mouture du programme, ça serait intéressant de modifier le pourcentage des versements pour éviter des situations où les organismes sont obligés de rembourser. » Les responsables évoquent des situations concrètes ayant fait l'objet d'une réclamation d'une partie du versement : « Ça pouvait être le cas d'un organisme proposant l'achat d'une formation à offrir à mille de leurs membres pour le prix de 20 \$ par personne. Comme l'objectif de recrutement n'était pas atteint, la différence par rapport au nombre réel de personnes ayant suivi la formation devait être remboursée. »

Dans la situation de l'organisme ayant fait faillite pendant sa participation au Programme, la VPNT aurait réussi à obtenir le remboursement de 88 % du montant accordé. Le maximum des montants que certains organismes devaient rembourser aurait été de 50 000 \$, la moyenne se situant toutefois plutôt aux alentours de 30 000 \$. Aucun organisme n'aurait refusé de rembourser le montant demandé. Selon les responsables de la gestion administrative du Programme, des vérifications détaillées étaient habituellement effectuées pour déterminer avec exactitude le montant devant être remboursé, sauf pour le dernier appel de projets : « La VPN a été moins pointilleuse sur le détail des dépenses pour ne pas se ramasser avec trois cent mille de sommes non distribuées à la fin du Programme. »

Concernant l'enjeu du roulement du personnel dans certains organismes, les responsables de la VPNT mentionnent que les changements organisationnels majeurs pendant la participation au Programme ont contribué à diminuer la qualité des redditions de comptes : « Le nouveau personnel ne connaissait pas le projet et n'était pas en mesure de faire la reddition des comptes. »

Concernant les améliorations possibles au processus de reddition de comptes, les responsables proposent de travailler en amont avec les organismes pour s'assurer qu'ils comprennent les exigences : « Plus concrètement, on pourrait envoyer une communication aux organismes contenant les principaux éléments de livrables, cibles, éléments de visibilité, conséquences de la non-atteinte des cibles. »

Perspective des organismes promoteurs de projets

L'appréciation générale des exigences attendues concernant la reddition de comptes est très variable parmi les organismes promoteurs interrogés. Si certains d'entre eux les ont trouvées simples (« Honnêtement, j'ai beaucoup aimé ce programme et sa légèreté au niveau de la reddition de comptes »), d'autres les considèrent lourdes en les nommant même parmi les principales faiblesses du Programme :

« [...] Le processus de reddition des comptes devrait être le plus simple et le plus souple possible afin de se limiter à s'assurer que les sommes ont servi à la réalisation du projet. Discuter avec les responsables de ces projets serait tellement plus simple et appréciable sur le plan qualitatif qu'être obligé à remplir différents questionnaires, tableaux et outils de reddition qui sont souvent mal adaptés aux différents types de projet. »

« [...] La reddition de comptes a été très complexe et nous rebute pour une prochaine collaboration. »

« Concernant la reddition de comptes, les termes utilisés [dans la convention de subvention] pour l'évaluation par des comptables ne correspondent pas au vocabulaire employé généralement par les comptables ou par d'autres subventionneurs. On ne précise pas bien si vous souhaitez une mission d'examen, un avis au lecteur, un audit, etc. Cela a un très grand impact sur les coûts de la reddition de comptes. De plus, nos deux projets subventionnés se sont déroulés sur plus d'une année financière. Notre reddition de comptes nous demandait (ce n'était pas clair, mais c'est ce que nous avons compris), une mission d'examen. Par contre, une mission d'examen coûte 2500 \$ à produire, et comme le projet s'étend sur deux années financières, il en aurait coûté 5000 \$ de frais comptable par projet. Cela nous semble un montant excessif pour une reddition de comptes par projet. »

Certains répondants déplorent l'absence de la description du budget en détail dans la convention de subvention, ce qui complexifie la production du rapport d'examen signé par un comptable professionnel agréé. Dans les conditions où les organismes n'ont pour preuve qu'une copie de leur propre dossier de projet soumis dans le cadre de l'appel de projets, il aurait été impossible pour le comptable de signer la reddition de comptes, celle-ci étant non-conforme.

En fin de compte, plus de la moitié des promoteurs questionnés ont noté par 4 et 5, sur une échelle de 5, leur niveau de satisfaction par rapport aux exigences de la reddition de comptes attendue.

- **Processus en deux temps de la reddition de comptes : mi-chemin et finale**

Plusieurs répondants se sont montrés satisfaits de la structuration en deux temps du processus de reddition de comptes (« À cause du retard dans la réalisation du projet, rien n'était encore prêt à mi-chemin, alors on a pu expliquer les causes du retard dans la reddition de comptes. On n'avait pas demandé de délai supplémentaire, mais c'est venu des gestionnaires du programme, comme elles ont pu prendre connaissance des motifs du retard dans la reddition de comptes »; « La reddition de mi-terme m'a aidée à me recentrer »).

- **Formulaires de reddition de comptes**

Les répondants ont accordé en moyenne une note de 4 sur une échelle de 5 à la facilité à comprendre, à compléter ou à transmettre les formulaires de redditions de comptes de mi-chemin et finales.

Puisque le Programme a attiré une grande variété d'organismes, l'expérience et les compétences de ces derniers diffèrent pour ce qui est de la préparation des redditions de comptes selon les règles de la CNESST. Conviviale et d'une « grande légèreté » pour certains, elle a été réhibitoire pour d'autres. Des activités d'homogénéisation, suggérées par les responsables de la gestion administrative du Programme, pourraient aider les promoteurs à mieux comprendre les exigences de reddition de comptes, en plus de faciliter cette étape et de la rendre plus fluide.

4.3.3 CONCLUSION

L'analyse de la mise en œuvre révèle plusieurs facteurs facilitants et freins au fonctionnement du Programme en même temps qu'elle laisse entrevoir quelques pistes d'amélioration.

Tout d'abord, les efforts de promotion du Programme ont conduit à la création d'un réseau de partenaires sociaux de la VPNT, aptes à mener à bien un projet de lutte contre le harcèlement en milieu de travail selon les règles administratives de la CNESST. Ce lien de partenariat peut s'avérer utile dans le contexte de la mise en œuvre d'autres programmes d'aide au respect de la LNT ou de développement de la capacité d'agir des travailleurs et des travailleuses. L'expérience de la mise en œuvre du Programme montre toutefois que l'expertise interne (technique ou liée aux contenus) des organismes est un important facteur pour faciliter la conception et la réalisation de projets. Par conséquent, il serait souhaitable d'éviter d'accorder des subventions aux organismes prévoyant de confier la réalisation du projet à des entreprises privées.

Irrégulier, le calendrier du Programme a été modifié dans le but de rattraper les retards dans la distribution des sommes disponibles. Ces retards s'expliquent en partie par la faible notoriété du Programme et la participation limitée des associations ciblées aux appels de projets. Il est par ailleurs vraisemblable que l'imprévisibilité du calendrier, en instaurant des conditions aléatoires, ait dissuadé plusieurs soumissionnaires potentiels — notamment ceux susceptibles de proposer des projets de qualité. Or, la qualité des projets soumis a justement constitué un enjeu central dans le processus de sélection.

Un calendrier régulier pour les appels de projets aurait assurément facilité le dépôt de nouvelles initiatives et de demandes de renouvellement. Afin de soutenir les organismes dans la préparation de leurs projets, il serait pertinent de prévoir un délai suffisant entre l'annonce et le lancement de l'appel, ainsi qu'un temps minimal de trois mois pour le dépôt des propositions. Il importe également de tenir compte de la saisonnalité des activités des organismes : l'été, notamment, constitue une période généralement peu propice à la mobilisation. Par ailleurs, les organismes promoteurs recommandent de prévoir un délai suffisant entre l'annonce des décisions d'acceptation et le début de la mise en œuvre des projets, afin de permettre une planification adéquate des activités.

La documentation du Programme ainsi que l'accompagnement offert aux organismes soumissionnaires et, plus tard, aux organismes promoteurs constituent des facteurs qui ont exercé une influence positive sur le fonctionnement du Programme. Toutefois, certains enjeux techniques liés au formulaire de dépôt, notamment l'impossibilité d'imprimer le document une fois complété aux fins d'archivage, ont constitué un obstacle.

La sélection au moyen d'un comité externe composé d'expertises variées apparaît comme étant un élément positif du Programme, malgré quelques enjeux, dont la compréhension hétérogène des critères de sélection et des exigences du Programme qui a freiné la mise en œuvre du Programme. Ces enjeux semblent pouvoir se régler avec une rencontre pour clarifier des livrables attendus et assurer que les membres des jurys ont une compréhension commune des critères de sélection.

Les initiatives visant à informer les employeurs ainsi que les travailleurs et travailleuses relativement aux droits et obligations en matière de harcèlement ont été prédominantes dans le cadre du Programme et cela au détriment des projets de soutien à l'accompagnement dans des situations concrètes. Les organismes ont trouvé plus facile de réaliser, comparativement à d'autres types d'interventions, des formations en ligne, des capsules vidéo, des affiches et des dépliants. Parmi tous les secteurs ciblés prioritaires, la construction a enregistré la plus forte participation au Programme. Les travailleuses et les travailleurs étrangers temporaires ou les personnes immigrantes ont constitué les populations vulnérables ayant attiré le nombre le plus élevé de projets.

Pour ce qui est de la conformité opérationnelle, le Programme a connu un grand nombre d'ajustements et de modifications qui s'expliquent tantôt par le caractère précurseur du Programme, tantôt par l'avènement de la pandémie ou par le besoin d'apprentissage de l'organisation responsable de sa mise en œuvre. L'un des risques associés aux modifications nombreuses apportées en cours de route à une intervention est de créer des ruptures et des incohérences internes, aspects analysés dans le prochain chapitre de ce rapport.

Finalement, l'analyse de l'étape de reddition de comptes met en évidence la compréhension éclatée des organismes promoteurs quant à leurs obligations de rendre compte des résultats des projets. Une rencontre réunissant l'ensemble des organismes promoteurs autour d'une présentation des exigences de la reddition de comptes pourrait faciliter cette étape pour les associations comme pour les responsables du Programme. De même, l'exigence de produire un rapport d'examen signé par un comptable professionnel agréé et entériné par le conseil d'administration est contraignante pour les organismes et ne semble pas nécessaire, compte tenu de la bonne volonté des partenaires du Programme de retourner les sommes non dépensées des projets.

4.4 COHÉRENCE INTERNE

- Deux éléments ont contribué à remettre en question la cohérence de la chaîne causale du Programme :
 - L'élargissement du volet « travailleurs » aux projets de lutte contre le harcèlement psychologique en général a limité le nombre d'initiatives ciblant spécifiquement le harcèlement sexuel, alors même que le Programme a été créé en réponse au mouvement #MeToo.
 - Certains services financés — tels que l'information, la formation ou l'élaboration de modèles de politiques de prévention et de traitement des plaintes — ne sont pas perçus par certaines parties prenantes ou experts comme étant suffisants pour atteindre les objectifs de lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel.
- La grande majorité des parties prenantes estime que les montants offerts dans le cadre du Programme sont suffisants pour soutenir l'atteinte des objectifs visés.

L'évaluation de la cohérence interne d'un programme vise à analyser dans quelle mesure ses différentes composantes s'alignent et contribuent de manière concertée à la réalisation des objectifs globaux. Elle repose sur l'examen de l'adéquation, de la complémentarité, du renforcement mutuel et de l'absence de contradiction entre les éléments clés du programme, tels que ses objectifs, ses modalités opérationnelles, ses arrangements politico-administratifs et ses procédures. Elle permet ainsi de mettre en lumière d'éventuelles incohérences entre la définition du problème que le programme entend résoudre, ses objectifs et les moyens mobilisés.

Dans le cadre de cette étude évaluative, l'analyse de la cohérence interne vise à répondre à trois questions :

- Les composantes du programme sont-elles cohérentes entre elles et s'articulent-elles logiquement avec les résultats de l'intervention?
- Est-il plausible que les activités du Programme produisent les effets escomptés?
- Les ressources allouées à la réalisation du Programme sont-elles suffisantes pour permettre au Programme d'atteindre ses objectifs?

Afin de répondre à ces questions, ont été examinées, dans un premier temps, les hypothèses prescriptives du Programme ainsi que la logique de sa chaîne causale. Les analyses produites dans le but d'évaluer la pertinence de l'intervention, la pertinence de ses moyens et la mise en œuvre ont déjà révélé accessoirement deux contradictions à la logique de l'intervention. Étudiés dans les chapitres précédents, ces éléments sont expliqués différemment dans le contexte de l'évaluation de la cohérence interne.

Il s'agit d'abord d'une incohérence par rapport aux objectifs généraux du Programme ainsi qu'au programme politico-administratif visant à prendre en charge le problème du harcèlement sexuel. Cette incohérence découle de l'élargissement du volet « travailleurs » aux projets portant sur le harcèlement psychologique en général, plutôt que spécifiquement sur le harcèlement sexuel. Elle s'est introduite dans la chaîne causale au moment de la mise en œuvre du Programme, sous l'influence de deux facteurs : d'une part, l'état encore peu avancé des connaissances sur la problématique du harcèlement sexuel, et d'autre part, la pression exercée par l'objectif opérationnel de distribuer les sommes allouées dans les délais impartis. Les hypothèses prescriptives détaillées dans le chapitre portant sur la stratégie évaluative indiquent ceci dans la partie traitant des extrants :

... Et si les services offerts visent le harcèlement psychologique en général, alors les milieux de travail seront outillés pour prévenir tous les types de harcèlement discriminatoire, dont le harcèlement sexuel, puisque ceux-ci font partie de la définition du harcèlement psychologique.

En réalité, malgré l'imbrication de la notion de harcèlement sexuel dans celle du harcèlement psychologique, considéré comme un concept plus englobant, les projets visant à outiller et à informer les milieux de travail concernant le harcèlement psychologique ne développent pas forcément des compétences de lutte contre le harcèlement sexuel. Comme il a été mentionné au chapitre sur la pertinence du Programme, les experts et les études récentes soulignent que la lutte contre le harcèlement sexuel en milieu de travail appelle des solutions distinctes, puisque les facteurs de risque en entreprises et les populations atteintes ne sont pas les mêmes. La chaîne logique présente une faille dans ce point, laquelle a eu comme effet de réduire le nombre de projets de lutte contre le harcèlement sexuel, alors même que le Programme a été créé pour lutter contre cette forme de violence au travail. On peut dire qu'il y a eu une interférence entre les objectifs opérationnels de la mise en œuvre et le programme politico-administratif établi afin de répondre aux besoins sociaux de lutte contre les violences sexuelles en milieux de travail.

La deuxième incohérence relevée concerne le décalage entre les activités réalisées dans le cadre du Programme et les effets attendus. Comme l'a démontré le chapitre sur la mise en œuvre, la majorité des projets ont consisté en des services d'information, de formation ou en l'élaboration de modèles de politiques de prévention adaptés à des secteurs spécifiques. Or, plusieurs parties prenantes — notamment des responsables de la gestion administrative à la VPNT — remettent en question les retombées concrètes de ces projets, tout en reconnaissant qu'ils s'inscrivent dans l'esprit initial du Programme : « Je me suis toujours questionnée sur les retombées et les efforts associés à ces projets. » Il convient toutefois de souligner que ces réserves ne portent pas sur les objectifs généraux du Programme, les parties prenantes continuant de juger essentielle la prévention du harcèlement psychologique et sexuel.

Les écrits spécialisés en matière de prévention du harcèlement psychologique ou sexuel tendent à donner raison aux intuitions des parties prenantes. La littérature concernant le harcèlement psychologique démontre généralement que le contrôle des risques psychosociaux en entreprise^{47, 48} et le développement d'un puissant mécanisme de dénonciation⁴⁹ constituent les facteurs les plus efficaces pour prévenir les situations de harcèlement.

Pour ce qui est du harcèlement sexuel, la littérature indique que, pour être efficace, la formation de prévention du harcèlement sexuel doit faire partie d'un ensemble d'actions (dont un audit interne) visant la transformation de la culture organisationnelle : « La réalisation d'un audit organisationnel comme point de départ fournirait un ensemble des preuves pour des contextes et comportements spécifiques ⁵⁰ ».

Les formations devraient être conçues en fonction de jalons clairs quant aux incidences attendues sur la transformation de la culture organisationnelle. Les formations ponctuelles, en ligne, de courtes durées, centrées uniquement sur les politiques de prévention et peu interactives risquent non seulement de nuire aux personnes victimes, mais aussi de compromettre les ambitions de changement des comportements et des cultures.⁵¹

Ainsi, la chaîne causale sur laquelle reposent les hypothèses prescriptives de la théorie du changement du Programme présente un deuxième maillon faible, dans la mesure où le lien entre les activités d'une grande partie des projets et les effets escomptés du Programme n'est pas évident. À la lumière des informations collectées, il semble peu probable que des projets consistant à créer un modèle de politique de prévention, adapté à un secteur spécifique, contribuent aux compétences des employeurs lorsqu'il s'agit d'assurer un milieu de travail exempt de harcèlement. De même, il semble peu probable que des capsules vidéo, des microsites ou des formations en ligne, ponctuelles ou isolées, puissent aider les travailleurs ou les employeurs à prendre en charge des situations de harcèlement.

Finalement, la majorité des associations rencontrées considèrent les montants de la subvention accordée dans le cadre du Programme comme étant « généreux », « très corrects », « suffisants ». Plusieurs organismes promoteurs ayant fait appel aux fournisseurs de services externes pour la réalisation d'une partie ou de la totalité du projet perçoivent la subvention comme étant insuffisante pour la réalisation d'un projet dans le cadre du Programme.

En somme, la chaîne causale du Programme présente deux incohérences majeures. La première découle de l'élargissement de son champ d'intervention aux projets portant sur le harcèlement psychologique en général pour le volet « travailleurs », ce qui a réduit la proportion de projets spécifiquement axés sur le harcèlement sexuel et limité l'atteinte des objectifs en matière de lutte contre cette forme particulière de violence. La deuxième incohérence concerne la nature des activités financées : plusieurs projets ont pris la forme de formations en ligne, de courte durée, offertes de manière ponctuelle, ou de modèles de politiques publiques peu intégrés, des formats qui, selon les experts, ne permettent pas d'atteindre efficacement les objectifs de prévention du harcèlement en milieu de travail. De plus, certains responsables du Programme ont eux-mêmes exprimé des doutes, au fil de la mise en œuvre, quant aux retombées concrètes de certains projets.

47. Pelletier, M., Lippel, K., & Vézina, M. (s. d.). *Harcèlement psychologique au travail*. Institut national de santé publique du Québec. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse <https://www.inspq.qc.ca/risques-psychosociaux-du-travail-et-promotion-de-la-sante-des-travailleurs/harcelement-psychologique-au-travail>.

48. World Health Organization. (s. d.). *Mental Health at Work : Policy brief*. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/362983/9789240057944-eng.pdf?sequence=1>.

49. *The Role of HR in Preventing Workplace Harassment*. (9 février 2024). Avado. Consulté le 7 mars 2024, à l'adresse <https://www.avadolearning.com/blog/role-of-hr-in-preventing-workplace-harassment/>.

50. ONU Femmes. (2019). *Éléments nécessaires : soutenir une évolution culturelle pour mettre fin au harcèlement sexuel*, p. 36. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-What-will-it-take-Promoting-cultural-change-to-end-sexual-harassment-fr.pdf>.

51. *Ibid.*, p. 34.

Conclusion

Le Programme évalué prend fin en 2023 sans avoir été reconduit sous sa forme initiale. À la suite de cette intervention, la CNESST lance en mai 2024⁵² un autre programme, toujours en s'appuyant sur un partenariat avec les acteurs sociaux, en vertu de nouvelles prérogatives lui permettant d'« accorder une aide financière afin de soutenir des initiatives d'information, de sensibilisation ou de formation en matière de normes du travail »⁵³. Le nouveau programme ne cible pas de problématique particulière, ayant une visée générale, celle « de soutenir les milieux de travail dans la connaissance, la compréhension et l'application de la Loi sur les normes du travail ».⁵⁴ Ses clientèles cibles sont les jeunes, les travailleuses et travailleurs issus de l'immigration récente et les travailleuses et travailleurs étrangers temporaires.

En dépit de quelques différences qui distinguent les deux interventions, l'expérience du Programme évalué est en mesure de fournir plusieurs apprentissages au bénéfice de nouveaux programmes de la CNESST, et cela, pour chaque enjeu évaluatif abordé dans le cadre de ce rapport. Intervention nouvelle, le Programme a progressé dans un contexte inédit et sa valeur réside essentiellement dans son exploration de différentes pistes de solutions et de façons de faire; il est donc important de tirer profit de cette expérience.

Concernant l'enjeu de la pertinence, l'étude montre que le Programme évalué a répondu superficiellement aux besoins en matière de lutte contre le harcèlement sexuel, avec la subvention de 11 projets. Les données dont a disposé la CNESST au moment du lancement du Programme se sont avérées non représentatives de la réalité vécue à la lumière des données et des analyses produites par Statistique Canada en 2021⁵⁵ lesquelles indiquent des besoins sociaux beaucoup plus importants. La prévalence de comportements sexualisés inappropriés révélée par ces données plus récentes laisse croire que plusieurs années après le mouvement #MoiAussi, ces besoins sont toujours présents. On observe cette réalité même dans le contexte où la société québécoise, à l'instar d'autres sociétés occidentales, semble avoir entamé une prise de conscience accrue des coûts sociaux du harcèlement sexuel au travail — comme en témoignent les nombreuses mesures législatives adoptées au cours des dernières années pour y faire face.

Ces besoins risquent d'augmenter encore plus avec l'avènement des environnements numériques de plus en plus complexes qui sont en train de transformer les milieux et les rapports de travail. Par ailleurs, l'histoire du mouvement pour l'égalité entre les femmes et les hommes montre que chaque avancée importante est souvent suivie d'une réaction de recul, communément appelée backlash. Ce phénomène désigne une réponse défensive visant à réaffirmer les rôles traditionnels de genre et à freiner, voire inverser, les progrès réalisés.⁵⁶ Par conséquent, pour toutes ces raisons, il est important de continuer les efforts de lutte contre le harcèlement sexuel dans les milieux de travail afin de prévenir une éventuelle vague massive de dénonciation des travailleuses et des travailleurs qui se reconnaîtront de moins en moins, avec les nouvelles générations, dans les identités de genre traditionnelles.

L'évaluation montre, en outre, que le Programme est complémentaire aux mesures législatives et administratives de lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel, mises en œuvre entre 2020 et 2024, telles que les services offerts aux entreprises par des conseillers et des conseillères en santé psychologique de la CNESST et les projets de loi 52 et 49. Les besoins en compétences pour offrir des milieux de travail exempts de harcèlement et pour transformer les cultures organisationnelles augmentent encore plus avec ces modifications législatives. Pour s'y conformer, une expertise pointue est nécessaire, ce qui pourrait exclure les entreprises incapables de se permettre les services de consultants onéreux. Une aide de la CNESST sous forme de services d'accompagnement offerts par divers regroupements compétents éviterait un clivage entre, par exemple, les entreprises privées de grande taille et le milieu communautaire, composé généralement de petits organismes sans but lucratif pourvus de peu de ressources. Les visites de conseillers et de conseillères en santé psychologique en entreprise constituent une mesure qui a été saluée par certains répondants avant même son implantation. Sa portée prévue reste pourtant limitée, compte tenu du ratio des conseillers et des conseillères par entreprises soumises à la LNT.

52. Programme d'aide financière pour l'information, la sensibilisation et la formation en matière de normes du travail (PAFNT).

53. LNT, article 39, paragraphe 18.

54. [Programme d'aide financière pour l'information, la sensibilisation et la formation en matière de normes du travail | Commission des normes de l'équité de la santé et de la sécurité du travail – CNESST \(gouv.qc.ca\)](https://www.gouv.qc.ca/programmes/programmes/programme-d-aide-financiere-pour-l-information-la-sensibilisation-et-la-formation-en-matiere-de-normes-du-travail-commission-des-normes-de-lequite-de-la-sante-et-de-la-securite-du-travail-cnesst)

55. Burczycka, M. Statistique Canada. (2021). Expériences de comportements sexualisés inappropriés, d'agressions sexuelles et de discrimination fondée sur le genre vécues par les travailleurs dans les provinces canadiennes, 2020 (No 85-002-X au catalogue ISSN 1205-8882). Consulté le 7 mars 2024.

56. Le concept de backlash a été popularisé par la journaliste et auteure Susan Faludi dans son livre *Backlash: The Undeclared War Against American Women* publié en 1991.

Pour ce qui est de l'enjeu lié à la nature de l'intervention, le point saillant de ces travaux d'évaluation indique que plusieurs activités offertes dans le cadre du Programme, dont les modèles de politique de prévention et de traitement de plaintes et certains types de formations, ne contribuent probablement pas à l'atteinte des objectifs de la lutte contre le harcèlement, ce qui affecte en même temps la cohérence interne du Programme. Selon la littérature, les formations réalisées pour lutter contre le harcèlement doivent être non seulement interactives, mais elles doivent également être d'une durée minimale de deux heures, offertes en présentiel et adaptées au contexte de l'entreprise. De plus, elles doivent faire partie d'un ensemble de mesures interconnectées concourant au changement de la culture organisationnelle. Une réflexion s'impose à la VPNT pour déterminer les balises des activités ou des services pouvant faire l'objet d'un subventionnement dans le cadre d'un programme administré par la CNESST. Force est de constater que les associations se sont conformées aux types de projets attendus dans le cadre du Programme, mais que plusieurs de ces activités et services s'avèrent anodins.

Les experts rencontrés dans le cadre de cette étude fournissent quelques repères pour guider cette réflexion. Les activités d'accompagnement des employeurs afin de les aider à réfléchir, en amont des situations de harcèlement, aux facteurs organisationnels pouvant constituer des risques psychosociaux pourraient répondre davantage aux besoins des milieux de travail. De même, les activités de soutien à l'accompagnement⁵⁷ des travailleurs et des travailleuses lors du cheminement d'une plainte seraient également susceptibles d'avoir un effet sur la prévalence du harcèlement dans les milieux de travail. Finalement, l'évaluation de la mise en œuvre met en lumière plusieurs bons coups, mais aussi quelques freins au fonctionnement du Programme et à la réalisation de la conformité opérationnelle.

Les administrateurs du Programme ont adopté une stratégie de mise en œuvre évolutive et agile en modulant les efforts de promotion du Programme, les appels de projets et certains paramètres du Programme en fonction de l'atteinte des objectifs opérationnels. Parmi ces objectifs, les plus importants étaient la participation maximale au Programme des associations visées et la distribution des sommes disponibles. La gouvernance complexe du Programme, assurée par un comité regroupant de hauts dirigeants de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux, a rendu la gestion plus difficile en raison de la multiplication des niveaux d'approbation nécessaires pour toute modification de la planification.

Le calendrier des appels de projets a été irrégulier, puisqu'il a été « en mode de rattrapage » après avoir accusé un retard sur le nombre de projets soumis lors des premiers appels de projets. Il est difficile de déterminer si cette stratégie adaptative du calendrier des appels de projets a été un facteur ayant favorisé la participation des acteurs sociaux ou plutôt un frein, vu l'imprévisibilité des périodes de soumission de dossiers pour les organismes. Il est certain que le soutien offert aux soumissionnaires par les responsables à la VPNT et la qualité de la documentation du Programme ont fluidifié les opérations lors du dépôt des projets, ce dont témoignent les associations rencontrées. Plusieurs organismes promoteurs de projet rencontrés suggèrent une communication de pré lancement du Programme pour annoncer la date de son lancement et la durée prévue de l'appel de projets.

À défaut d'une rencontre préalable de concertation, la compréhension hétérogène des critères de sélection par les deux comités de sélection a été un frein à la sélection de projets. En même temps, la participation des membres externes à la CNESST, d'horizons professionnels variés, a été vue comme un avantage du Programme par les organismes promoteurs, les experts et les membres de comités de sélection rencontrés. Un autre frein à la sélection de projets, particulièrement dans les premières années de la mise en œuvre, réside dans la faible qualité de demandes ou de projets soumis. Si, lors des premiers appels de projets, le nombre de projets déposés a été insuffisant, lors du dernier appel de projets en 2022, la quantité de dossiers n'a plus été un enjeu, ce qui a facilité la sélection de projets de qualité.

Un frein important à la réalisation de projets a été le manque total d'expertise de certains organismes promoteurs et, au contraire, sa présence à l'interne a été un facteur facilitant. Certaines associations ont pu suppléer partiellement avec succès une expertise technique à l'absence de l'expertise dans le domaine de la lutte contre le harcèlement en milieu de travail et vice versa. Un autre facteur facilitant, mentionné par plusieurs organismes promoteurs, a été le choix du type de projet, les projets d'information étant considérés comme étant plus faciles à réaliser que des projets impliquant une « intervention en entreprise ». Par ailleurs, près de 75 % de projets ont proposé des services de formation, d'information ou de création de modèles de politique de prévention et de traitement de plaintes.

⁵⁷ Par des activités de soutien à l'accompagnement nous entendons, par exemple, des formations pratiques axées sur l'accompagnement des travailleurs et des travailleuses lors du cheminement d'une plainte pour harcèlement.

Finalement, en ce qui concerne la reddition de comptes, les exigences de nature légale associées aux différents montants de la subvention accordée sont lourdes pour les organismes promoteurs et ne semblent pas être nécessaires, vu la facilité avec laquelle les responsables de la VPNT ont réussi à obtenir le remboursement des sommes non dépensées. La production de vérifications comptables requises peut être coûteuse en temps et en argent pour les petits organismes. Une réflexion sur l'assouplissement des règles de reddition de comptes devrait être menée afin d'alléger le fardeau administratif des associations participantes.

Bibliographie

Assemblée nationale. (2018). *Procès-verbal de L'Assemblée*, 18 octobre 2017, p. 3808-3809.

https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.BII.DocumentGenerique_133031&process=Default&toKen=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vLv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

Burczycka, M. Statistique Canada. (2021). Expériences de comportements sexualisés inappropriés, d'agressions sexuelles et de discrimination fondée sur le genre vécues par les travailleurs dans les provinces canadiennes, 2020 (No 85-002-X au catalogue ISSN 1205-8882). <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/85-002-x/2021001/article/00015-fra.pdf?st=EVGrVZm0>

Comité chargé d'analyser les recours en matière de harcèlement sexuel et d'agressions sexuelles au travail. (2023). *Mettre fin au harcèlement sexuel dans le cadre du travail : se donner les moyens pour agir*.

https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/Harcelement_psy_sexuel/RA_final-recours-harcelement-sexuel-au-travail_MINISTÈRE_DU_TRAVAIL.pdf, p 8.

Éléments nécessaires : soutenir une évolution culturelle pour mettre fin au harcèlement sexuel. (2019). ONU Femmes, p. 16. <https://www.unwomen.org/fr/digital-library/publications/2019/09/discussion-paper-what-will-it-take-promoting-cultural-change-to-end-sexual-harassment>

Émond, Aline, Charlebois, Anne-Marie (2004). *Guide d'élaboration de modèles logiques de programme : utiliser les modèles logiques pour coordonner la planification, l'action et l'évaluation* [en ligne], Direction de santé publique et de l'évaluation de l'Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de l'Estrie. Consulté le 10 juillet 2024.

Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : pour une gestion saine et performante, Secrétariat du Conseil du trésor, 2013, p. 9

Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail de la province de Québec inc. (2018). *Parce que le harcèlement sexuel, ça fait pas partie d'la job!* https://diffusion.banq.qc.ca/pdfjs-3.10.111-dist_banq/web/pdf.php/BJuRrJrv4IJmNDFhhh3Ebg.pdf

Institut de la statistique du Québec, Camirand, H., Traoré, I., & Baulne, J. (2016). *L'Enquête québécoise sur la santé de la population, 2014-2015 : pour en savoir plus sur la santé des Québécois – Résultats de la deuxième édition*. <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-la-sante-de-la-population-2014-2015-pour-en-savoir-plus-sur-la-sante-des-quebecois-resultats-de-la-deuxieme-edition.pdf>

J. Magley, V., & L. Grossman, J. (10 novembre 2017). *Do Sexual Harassment Prevention Trainings Really Work ?* Scientific American. <https://www.scientificamerican.com/blog/observations/do-sexual-harassment-prevention-trainings-really-work/>

Jamie Gamble, Kate McKegg et Marc Cabaj, *Petit manuel de l'évaluation évolutive, 2021*, Fondation McConnel, 2021, p. 11.

Katherine Lippel, Michael Quinlan, *Regulation of psychosocial risk factors at work: An international overview*, avril 2011, Safety Science 49(4):543-546

Le Harcèlement psychologique au travail, 2004-2014 : de la prévention à la résolution, 2014, CNESST, Éditions Yvon Blais.

Moyser, M., Hango, D. (2018, 17 décembre). *Harcèlement en milieu de travail au Canada*. Statistique Canada. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2018001/article/54982-fra.htm#a11>

Purna Sen (2019). *Éléments nécessaires : soutenir une évolution culturelle pour mettre fin au harcèlement sexuel*, ONU Femmes. p. 36. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-What-will-it-take-Promoting-cultural-change-to-end-sexual-harassment-fr.pdf>

Pelletier, M., Lippel, K., & Vézina, M. (s. d.). *Harcèlement psychologique au travail*. Institut national de santé publique du Québec. <https://www.inspq.qc.ca/risques-psychosociaux-du-travail-et-promotion-de-la-sante-des-travailleurs/harcèlement-psychologique-au-travail>

[Projet de loi n° 42, Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail – Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\).](#)

Statistique Canada, Principales statistiques relatives aux petites entreprises 2022, Tableau 1 : Nombre total d'entreprises avec employés selon la taille de l'entreprise et le nombre de PME par milliers d'habitants dans la province, décembre 2021, <https://ised-isde.canada.ca/site/recherche-statistique-pme/fr/principales-statistiques-relatives-aux-petites-entreprises/principales-statistiques-relatives-aux-petites-entreprises-2022>.

The Role of HR in Preventing Workplace Harassment. (9 février 2024). Avado. <https://www.avadolearning.com/blog/role-of-hr-in-preventing-workplace-harassment/>

Vézina, M., Cloutier, E., Stock, S., Lippell, K., Fortin, E., Delisle, A., St-Vincent, M., Funes, A., Duguay, P., Vézina, S., et Prud'homme, P. (2011). *Enquête québécoise sur des conditions de travail, d'emploi, de santé et de sécurité du travail (EQCOTESST)*, Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et sécurité du travail, Institut national de santé publique du Québec et Institut de la statistique du Québec, p. 325. <http://www.irsst.qc.ca/media/documents/pubirsst/r-691.pdf>

Weissbrodt, R., Arial, M., Graf, M., Ben Jemia, T., Villaret D'Anna, C. & Giauque, D. (2018). Prévenir les risques psychosociaux : une étude des perceptions et des pratiques des employeurs. *Relations industrielles/Industrial Relations*, 73(1), 174–203.

World Health Organization. (s. d.). *Mental Health at Work: Policy brief*. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/362983/9789240057944-eng.pdf?sequence=1>

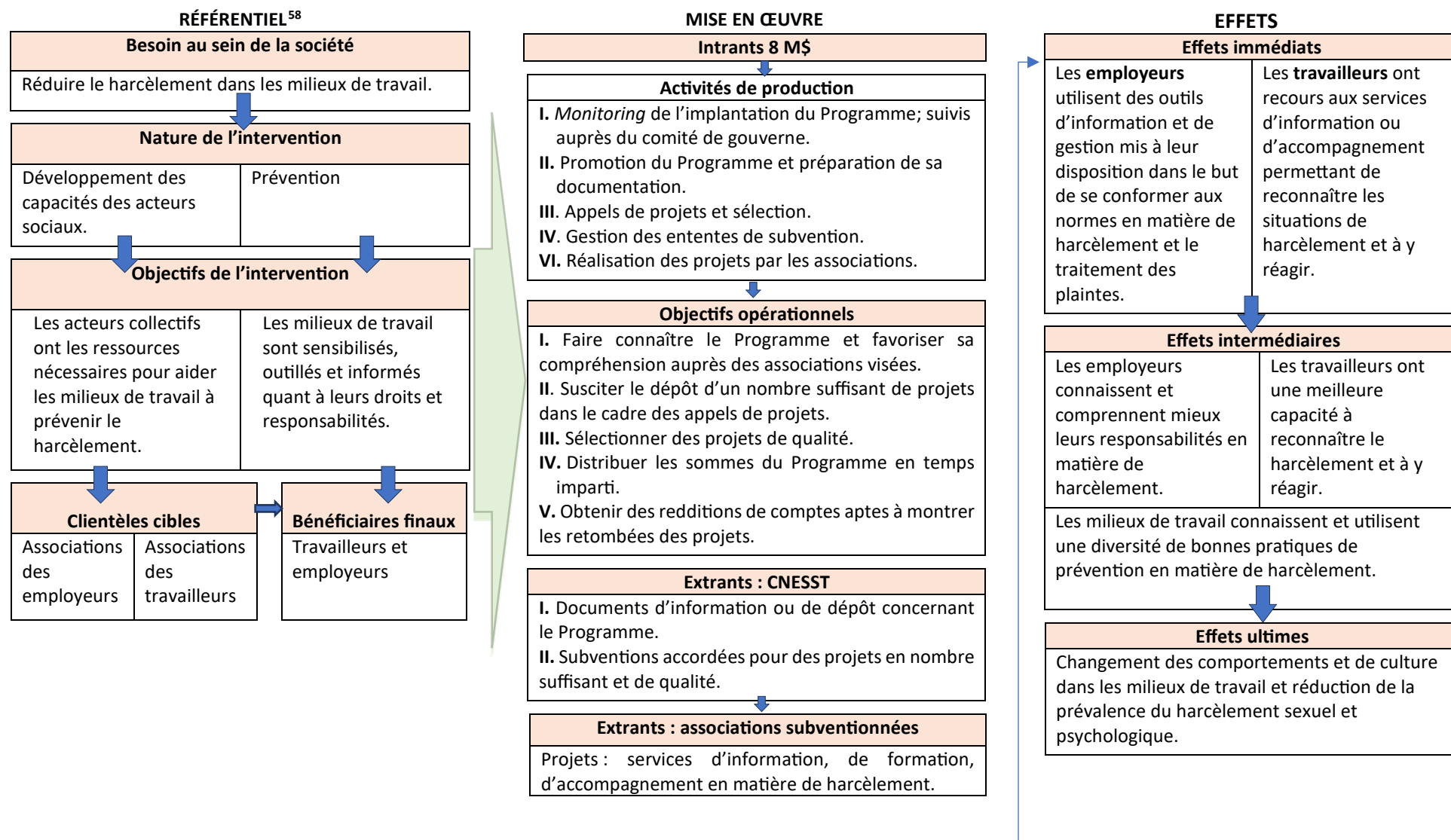
Annexe 1 – Matrice d'évaluation

Questions d'évaluation	Indicateurs ou variables	Sources des données
Enjeu évaluatif : Efficacité opérationnelle (mise en œuvre)		
Les différents appels de projets ont-ils réussi à générer suffisamment de projets afin que les sommes consenties soient attribuées?	- Nombre des projets pour chaque appel de projets. - Évolution du nombre de projets soumis.	- Analyse documentaire. - Analyse des projets. - Entrevues avec des responsables du Programme, des promoteurs des projets et des membres de comités de sélection.
Les critères de sélection des projets sont-ils pertinents? Des changements sont-ils souhaités?	Opinions des parties prenantes.	- Entrevues avec des responsables du Programme, des promoteurs des projets et des membres de comités de sélection. - Questionnaire distribué à des organismes promoteurs.
Quels sont les principaux motifs de refus des projets?	Opinions des membres des comités de sélection et des responsables de la gestion du Programme.	Entrevues avec des responsables du Programme et des membres de comités de sélection.
Les outils mis à la disposition des promoteurs facilitent-ils la préparation des demandes de financement?	Expérience des représentants d'organismes soumissionnaires.	- Entrevues avec des organismes soumissionnaires; - Questionnaire distribué à des organismes promoteurs.
Le mode de sélection des projets au moyen d'un comité de sélection est-il optimal?	Opinions des parties prenantes.	- Entrevues avec des responsables du Programme, des organismes, des membres de comités de sélection et des experts. - Questionnaire distribué à des organismes promoteurs.
Quels sont les facteurs de réussite et les obstacles dans la réalisation des projets par les organismes promoteurs?	Perceptions des organismes promoteurs, des responsables du Programme et des membres de comités de sélection.	- Entrevues avec des responsables du Programme, des organismes et des membres de comités de sélection. - Questionnaire distribué à des organismes promoteurs.
- Est-ce que les organismes subventionnés ont eu besoin du soutien de la CNESST en cours de projet, notamment pour régler des problèmes de mise en œuvre, remplir les formulaires ou faire leur reddition de comptes? - Si oui, ce soutien a-t-il été disponible et satisfaisant?	- Expérience des organismes promoteurs. - Expérience des responsables du Programme.	- Entrevues avec des responsables du Programme et des organismes promoteurs. - Questionnaire distribué à des organismes promoteurs.
Les responsables du Programme ont-ils rencontré des difficultés spécifiques au niveau de la gestion des appels d'offres, de la sélection et du suivi des projets,? Quelles améliorations pourraient être envisagées pour l'avenir ?	Expériences et opinions des responsables du Programme.	Entrevues avec des responsables du Programme.

Questions d'évaluation	Indicateurs ou variables	Sources des données
Les projets subventionnés ciblent-ils efficacement les clientèles particulièrement touchées par le harcèlement psychologique ou sexuel ?	Nombre de projets s'adressant aux clientèles particulièrement touchées.	- Analyse des projets et des redditions de comptes. - Informations collectées lors des entrevues semi-dirigées avec les parties prenantes.
Y a-t-il des tendances qui se dégagent parmi les projets réalisés ?	Récurrence de certains types de projets.	Analyse des projets.
Enjeu évaluatif : Conformité opérationnelle (mise en œuvre)		
Le Programme a-t-il été mis en œuvre comme prévu? Quels changements ont dû être apportés et pourquoi?	- Nombre et contextes des ajustements. - Degrés d'adéquation des ajustements au contexte et aux objectifs. - Résultats des ajustements	Analyse des documents de gestion du Programme.
Le processus de reddition de comptes (formulaires, outils, documentation ou soutien) favorise-t-il le suivi des projets?	- Opinions des gestionnaires du Programme et des organismes promoteurs. - Degré de compréhension par les organismes des exigences liées à la reddition de comptes - Degré de rigueur des organismes dans la préparation des redditions de comptes.	- Examen des documents de redditions de comptes. - Entrevues avec les gestionnaires du Programme et les organismes promoteurs.
- Le processus de suivi et de reddition de comptes des projets subventionnés est-il jugé pertinent et efficace? - Quels sont les points positifs et les points à améliorer quant au suivi et à la reddition de comptes des projets?	- Opinions des responsables du programme. - Opinions des organismes promoteurs.	Entrevues avec les gestionnaires du Programme et les organismes promoteurs.
Enjeu évaluatif : Cohérence interne du Programme		
Les composantes du Programme sont-elles cohérentes entre elles?	Liens logiques entre les différentes composantes du Programme.	- Entrevues avec les responsables du programme. - Littérature scientifique.
Est-il plausible que les activités du Programme produisent les effets escomptés?	- Opinions des experts. - Opinions des responsables du programme.	- Entrevues avec les responsables du programme et des experts. - Littérature scientifique.

Questions d'évaluation	Indicateurs ou variables	Sources des données
Enjeu évaluatif : Pertinence de l'intervention		
Dans quelle mesure le Programme répond-il aux besoins sociaux identifiés lors de la formulation de la problématique à son origine?	- Données des sondages et études portant sur la prévalence du harcèlement en milieu de travail. - Rapport entre les besoins identifiés initialement et les services offerts dans le cadre du Programme. - Perception des parties prenantes.	- Études documentaires visant le contexte de conception et de réalisation du Programme. - Entrevues semi-dirigées avec les parties prenantes.
Comment le Programme s'inscrit-il dans les priorités gouvernementales?	- Comparaison du Programme avec d'autres mesures de lutte contre le harcèlement. - Degré d'adéquation du Programme avec les priorités gouvernementales. - Perception des parties prenantes.	- Recherche documentaire. - Entrevues semi-dirigées.
Enjeu évaluatif : Pertinence de la nature de l'intervention		
Dans quelle mesure les paramètres du Programme permettent-ils d'atteindre les objectifs de la prévention du harcèlement dans les milieux de travail? - Partenariat avec les acteurs sociaux. - Type et format des activités des projets. - Structuration en deux volets (employeurs et travailleurs). - Secteurs prioritaires d'intervention.	- Opinions des parties prenantes. - Arguments des experts.	- Entrevues semi-dirigées avec les parties prenantes et les experts. - Études des écrits scientifiques sur le sujet des moyens de lutte contre le harcèlement.
L'ampleur et la nature des projets réalisés sont-elles susceptibles d'avoir des effets notables sur la problématique du harcèlement?	- Opinions des parties prenantes et des experts. - Constats des experts.	- Analyse des documents de présentation du programme préparés à l'intention des demandeurs (Guide du demandeur, formulaires de dépôt du projet). - Analyse des données de gestion du Programme. - Entrevues avec des experts, des membres de comités de sélection, des responsables du Programme. - Études des articles scientifiques.

Annexe 2 — Théorie du Programme de lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail



58. Système de référence servant à la mise en œuvre d'une intervention qui se compose de sa raison d'être, ses intentions et sa nature, dans Richard Marceau et Francine Sylvain, *Dictionnaire terminologique de l'évaluation : politiques, programmes, interventions. La dimension conceptuelle*, GID, Québec, 2004, p. 80.

