
**L'ÉQUITÉ EN EMPLOI :
DE L'ÉGALITÉ DE DROIT
À L'ÉGALITÉ DE FAIT**

Avis présenté au ministre des Relations avec les
citoyens et de l'immigration

Septembre 1999

Recherche et rédaction finale

Régent Chamard

Collaboration

Lyse Frenette

Myriame El Yamani

Traitement de texte et mise en page

Martine Jore

Francine Simoneau

Révision linguistique

Vincent Ross

Conseil des relations interculturelles
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 8.18
Montréal (Québec)
H3A 1G1

Téléphone : (514) 873-8501
Télécopieur : (514) 873-3469
Courrier électronique : corelint@microtec.net
Site Internet : www.corelint.org

Dans ce document, le générique masculin est utilisé de façon épiciène.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I - La discrimination constatée au Québec : une atteinte aux droits fondamentaux	11
1.1 La discrimination	11
1.1.1 La discrimination directe	13
1.1.2 La discrimination indirecte	13
1.1.3 La discrimination systémique	14
1.2 Constats sur l'incidence de la discrimination au Québec	17
1.2.1 La situation des membres des minorités visibles	18
1.2.2 La situation des groupes ethnoculturels et des anglophones	37
1.2.2.1 <i>La fonction publique du Québec</i>	41
1.2.2.2 <i>Les autres organismes gouvernementaux non soumis à la Loi sur la fonction publique</i>	44
1.2.2.3 <i>Les organismes municipaux</i>	46
1.2.2.4 <i>Le secteur de l'éducation</i>	48
1.2.2.5 <i>Le secteur de la santé et des services sociaux</i>	50
1.2.3 Les autres groupes discriminés	52
1.3 Les cadres légaux et réglementaires	55
1.3.1 Au niveau international	56
1.3.2 Au niveau canadien	58
1.3.3 Au niveau québécois	59
CHAPITRE 2 - Les mesures d'action positive mises en place au Québec et au Canada : description et bilan de la situation	63
2.1 Les programmes d'accès à l'égalité en vigueur au Québec	63
2.1.1 Les programmes volontaires	64
2.1.2 Les programmes d'accès à l'égalité dans la fonction publique québécoise	67
2.1.3 Les programmes d'obligation contractuelle	68
2.1.4 Les programmes imposés ou proposés	72
2.1.5 Le programme de contrats fédéraux	73
2.1.6 Le programmes d'équité en emploi dans la fonction publique fédérale et dans les secteurs sous juridiction fédérale	74

2.2 Les mesures d'action positive dans les autres provinces.....	77
2.3 Bilan de la situation actuelle	81
2.3.1 Des résistances à l'action positive.....	81
2.3.2 Une efficacité limitée : complexité, manque d'harmonisation et de suivi	85
2.3.3 La lutte à la discrimination : un renforcement nécessaire	89
CHAPITRE 3 - Élargir la perspective de l'action positive	93
3.1 Les objectifs à poursuivre	91
3.2 De l'égalité de droit à l'égalité de fait par l'équité en emploi	93
3.3 Accroître la participation civique	97
3.4 Les conditions de l'efficacité de l'action positive	99
CHAPITRE 4 - La nécessité d'une législation sur l'équité en emploi.....	103
4.1 Les lacunes actuelles et les options possibles.....	103
4.2 L'option privilégiée par le Conseil des relations interculturelles : une loi sur l'équité en emploi	107
4.3 Les objectifs et les grands principes de la loi	113
4.4 Les mesures complémentaires	115
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	119
Annexe I	129
Annexe II	
Liste des membres du Conseil	133

AVANT-PROPOS

Deux ans après avoir formulé plusieurs recommandations dans l'avis « Un Québec pour tous ses citoyens - Les défis actuels d'une démocratie pluraliste », qui visaient entre autres, tel que nous le mentionnions, à « combler le déficit démocratique que constitue, au Québec, l'exclusion – perçue ou réelle – d'une partie de ses citoyens », le Conseil des relations interculturelles s'est penché plus spécifiquement sur les résultats obtenus par les mesures d'action positive adoptées au Québec depuis maintenant plus de dix ans. Force est de reconnaître que les programmes d'accès à l'égalité n'ont pas donné les résultats escomptés pour les membres des minorités et que, d'une façon générale, les progrès relatifs à la représentation de ceux-ci demeurent largement en deçà des attentes.

Face à ces constats, le Conseil a entrepris une réflexion sur les moyens qui devraient être mis en place pour donner l'élan nécessaire à l'atteinte de résultats plus tangibles. C'est le fruit de cette réflexion et des consultations menées dans le cadre des travaux sur ce sujet que nous vous présentons aujourd'hui. Même si une volonté politique d'agir en ce domaine transparait, de plus en plus, dans les gestes et les orientations du gouvernement du Québec, les mesures prises à ce jour vont dans le sens souhaité mais elles s'avèrent incomplètes à plusieurs égards et ne garantissent en rien la pérennité de cette volonté. Parce qu'il croit qu'il faut se positionner dans une perspective de long terme et que de simples ajustements aux mesures en place ne seront pas suffisants pour faire face efficacement au problème de la discrimination et à la nécessité de donner des chances égales à tous les citoyens, le Conseil des relations interculturelles est convaincu que le temps est venu de revoir en profondeur l'approche en ce domaine. Cette révision nécessite l'adoption d'une législation avec des objectifs larges et clairs et avec des mécanismes intégrés ayant démontré leur efficacité. Cette législation engloberait les mesures existantes et serait accompagnée de mesures complémentaires destinées à en assurer une application efficace.

Ces différentes propositions, nous les avons élaborées en nous appuyant sur les actions en cours dans différentes juridictions tant au Canada qu'à l'étranger. Que ce soit par le biais des enquêtes menées dans quelques secteurs, des analyses effectuées en regard des différents programmes d'accès à l'égalité, des consultations d'intervenants dans ce domaine, le Conseil des relations interculturelles en arrive à la conclusion qu'un solide coup de barre doit être donné si nous voulons vraiment atteindre une égalité de fait. De cette manière, nous nous rapprocherons davantage de notre idéal démocratique et nous nous assurerons que le Québec tienne de plus en plus compte de tous ses citoyens quelle que soit leur origine ethnoculturelle.

Cet avis a été élaboré grâce à l'implication de tous les membres du Conseil, qui ont contribué à la formulation de ces orientations. Le Conseil a aussi été appuyé par plusieurs personnes. La rédaction finale et la recherche ont été assurées par Régent Chamard, et avec la collaboration, à différentes étapes, de Lyse Frenette et Myriame El Yamani. Des travaux ont aussi été réalisés par Dominique de Pasquale, Renée Bourque, Jean-Claude Icart et Guy Drudi. D'autres personnes, Linda Pietrantonio, Sophie Beauchemin,

Anne-Michèle Meggs et Juliet Cran ont aussi fourni leur collaboration. Je tiens à les remercier toutes, sans oublier le personnel du Conseil relations interculturelles pour son appui tout au long de notre cheminement.

Le président,

Arlindo Vieira

Introduction

En 1988, le Conseil des relations interculturelles, qui s'appelait alors le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration, avait abordé pour la première fois la question de l'accès à l'égalité en emploi en déposant un avis intitulé *Programmes d'accès à l'égalité en emploi à l'intention des communautés culturelles : jalon pour une société harmonieuse* (Février 1988). Il recommandait, entre autres, l'adoption de programmes d'accès à l'égalité (PAÉ) dans la fonction publique québécoise pour les minorités ethnoculturelles victimes de discrimination et un amendement au plan d'action en matière de PAÉ pour les femmes, pour qu'il inclue une disposition visant la représentativité des femmes des communautés ethnoculturelles. Il proposait également l'adoption d'une politique d'obligation contractuelle pour les entreprises et organismes de cinquante employés et plus qui présentaient une soumission pour des contrats gouvernementaux de 100 000 \$ et plus. Il demandait enfin que ces PAÉ soient élargis aux entreprises privées et aux secteurs des communications, de la santé, des services sociaux, de l'éducation et des municipalités.

Plus de dix ans se sont écoulés et le Conseil des relations interculturelles constate qu'encore aujourd'hui, certains groupes sociaux, en particulier les personnes appartenant aux communautés ethnoculturelles et aux minorités visibles, font face aux mêmes phénomènes de sous-représentation et de discrimination, particulièrement sur le marché du travail. Les programmes mis en place pour y remédier ne semblent pas donner les résultats escomptés. Y a-t-il des solutions pour enrayer ce phénomène de discrimination et favoriser une plus grande participation sociale, économique, politique et civique de tous les Québécois ? C'est à cette question que cet avis tente de répondre.

Les enjeux sociaux, économiques et politiques liés aux mesures d'action positive sont importants, parce qu'ils touchent l'ensemble de la société au regard de l'une de ses valeurs les plus fondamentales, c'est-à-dire l'égalité. Il est donc essentiel de bien saisir les racines du problème, d'en circonscrire les contours pour proposer les solutions adéquates et efficaces qui permettraient de freiner la dynamique du phénomène de discrimination systémique et prévenir désormais sa résurgence future.

Cet avis propose ainsi de prolonger les débats abordés dans *Un Québec pour tous ses citoyens - Les défis actuels d'une démocratie pluraliste*, en identifiant les moyens d'enrayer le phénomène de la discrimination et en facilitant une véritable citoyenneté participative de tous à l'aube de l'an 2 000. Dans cet avis, le Conseil avait identifié la sous-représentation dans l'ensemble des institutions et organismes du Québec comme un véritable déficit démocratique et mentionnait l'urgente nécessité d'intervenir sur cette question et de proposer des moyens concrets afin de redresser cette situation.

Le Conseil a déployé des efforts particuliers¹ de réflexion et de recherche afin de dresser un bilan des expériences d'action positive au Québec et d'identifier des pistes d'actions pour améliorer l'intégration socio-économique et politique de certains groupes sociaux discriminés.

Cet avis se divise en quatre chapitres, au terme desquels le Conseil présente un ensemble de recommandations sur la solution législative préconisée et sur les mesures complémentaires qui doivent l'accompagner.

Le premier chapitre présente les indices de la discrimination constatée au Québec et démontre que cette discrimination constitue une atteinte aux droits fondamentaux. L'analyse porte surtout sur la situation des personnes membres de communautés ethnoculturelles et de minorités visibles, car ces groupes intéressent plus spécifiquement le Conseil.

Le deuxième chapitre dresse un bilan des mesures d'action positive au Québec et au Canada et en fait ressortir les limites, tant du point de vue des perceptions que de leur efficacité. Avec les années, l'évolution dans l'application de ces mesures illustre une tendance qui suggère la nécessité d'une intensification dans la lutte à la discrimination.

Le troisième chapitre développe une argumentation sur la nécessité de repositionner l'action positive si l'on souhaite atteindre une plus grande efficacité des mesures mises en place. Ainsi, les fondements de l'action positive y sont examinés et une proposition est avancée afin de mettre plutôt l'accent sur les résultats et l'équité réelle.

Dans le passé, les mesures d'action positive ont été considérées comme compensatoires, en ce sens qu'elles constituaient des moyens pour corriger les effets passés de la

¹ Ces activités de recherche et de consultation sont décrites à l'Annexe 1.

discrimination systémique. Elles devraient plutôt être destinées à supprimer les obstacles liés aux pratiques actuelles et orientées vers la prévention de toute discrimination systémique dans l'avenir. Dans cette optique, les mesures deviendraient davantage proactives et s'inscriraient dans une perspective dynamique visant à renforcer la participation civique de tous les citoyens, tout en assurant l'équité.

Pour atteindre de tels résultats, le Conseil est arrivé à la conclusion qu'il fallait privilégier la voie d'une législation intégrée, dont les grands principes et les objectifs sont exposés au quatrième chapitre. Pour en optimiser les retombées et maximiser ses possibilités, le Conseil des relations interculturelles suggère une série de mesures complémentaires qui devraient préparer et accompagner la mise en place d'une loi sur l'équité en emploi.

CHAPITRE 1

LA DISCRIMINATION CONSTATÉE AU QUÉBEC : UNE ATTEINTE AUX DROITS FONDAMENTAUX

Depuis la promulgation de la *Charte des droits et libertés de la personne* en 1975, les Québécois sont davantage informés de leurs droits et de la protection dont ces droits sont l'objet. Plusieurs personnes ont été sensibilisées, soit directement, soit par l'entremise des médias, à l'existence de la discrimination et aux actions possibles à prendre pour y remédier. Mais au-delà de cette perception générale, la reconnaissance de ce qu'est la discrimination, de sa prévalence auprès de certains groupes sociaux et des lois qui protègent les citoyens à cet égard, est loin d'être acquise. C'est pourquoi il s'avérerait important pour le Conseil des relations interculturelles, au début d'un avis portant sur l'équité en emploi, de préciser d'emblée certaines notions et faits relativement à la discrimination et aux prescriptions sociales qui la concernent.

Pour ce faire, dans ce premier chapitre, on définit d'abord ce qu'est la discrimination et on identifie les formes sous lesquelles elle peut se manifester. Puis, à partir de données de recensement et d'autres sources, dont des informations recueillies par le Conseil, les constats actuels sur les indices de la discrimination que subissent au Québec les membres des minorités visibles et les personnes issues de communautés ethnoculturelles, particulièrement dans le secteur de l'emploi, sont présentés de manière globale et pour certains secteurs d'emploi. Enfin, les aspects juridiques aux niveaux international, canadien et québécois reliés à l'interdiction de la discrimination et à l'obligation de l'enrayer sont identifiés et présentés.

1.1 LA DISCRIMINATION

Tout d'abord, la discrimination constitue un processus dynamique, fluctuant selon les contextes historique, social et politique de chaque société et ayant des ramifications, dans divers secteurs d'activité, qui ne sont pas toujours explicitement reconnues. Elle est définie en ces termes : « La discrimination est une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer des désavantages non imposés à d'autres, ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux avantages offerts à d'autres membres de la société »².

Globalement, le phénomène de discrimination se décrit comme une situation d'exclusion de certains citoyens dans plusieurs sphères de la vie publique : marché du travail, logement, éducation, vie politique,

² **COUR SUPRÊME DU CANADA.** *Andrews c. Law Society of British Columbia*, 1989, R.C .S. 143.

etc. Selon l'article 10 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, il existe treize motifs qui déterminent des situations discriminatoires, auxquels les citoyens peuvent se référer en cas de besoin :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap ».

La charte prévoit aussi, dans sa partie III sur les programmes d'accès à l'égalité, qu'il est possible de mettre en place de tels programmes pour « corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi que dans les secteurs de l'éducation ou de la santé et dans tout autre service ordinairement offert au public. Un tel programme est réputé non discriminatoire s'il est établi conformément à la charte » (*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., C-12, a.86).

Le Conseil a décidé de concentrer le présent avis sur la discrimination rencontrée sur le marché du travail parce que, d'une part, c'est un secteur qui a suscité beaucoup d'inquiétudes lors de la tournée de consultation du Conseil ayant mené à l'avis *Un Québec pour tous ses citoyens - Les défis actuels d'une démocratie pluraliste*, et que, d'autre part, l'intégration en emploi nous semble la voie par excellence de l'intégration sociale et économique de tout citoyen.

1.1.1 La discrimination directe

Au Québec et ailleurs dans le monde, il existe plusieurs formes de discrimination directe, mais peu importe où elle se manifeste, on retrouve toujours le fait de séparer et de marginaliser un groupe social ou une catégorie sociale des autres, en le traitant moins bien socialement et économiquement. Cela peut commencer par des tentatives de mise à l'écart pour aller jusqu'à l'absence d'accès à certains emplois, ou encore par des attitudes et des comportements plus néfastes, telle la violence psychologique ou physique.

Lorsque les facteurs d'exclusion font référence à ce qu'on appelle la *race*, la couleur de peau et l'origine ethnique ou nationale, cette discrimination directe prend le nom de *racisme*, *discrimination raciale* ou *xénophobie*. Mais quel que soit le terme employé, il s'agit toujours d'une exclusion ouvertement dirigée vers des membres de certains groupes sociaux ou de certaines catégories sociales et explicitement formulée.

Cette forme de discrimination directe peut sembler moins fréquente au Québec qu’aux États-Unis ou en Europe, mais elle n’en est pas moins présente.

1.1.2 La discrimination indirecte

La discrimination indirecte recouvre les mêmes formes d’exclusion que la discrimination directe, sauf que les facteurs discriminatoires ne sont pas ouvertement nommés. Les pratiques de gestion des ressources humaines (embauche, promotion, formation), en apparence neutres, peuvent avoir des effets discriminatoires indirects sur certains groupes. Ainsi, certaines personnes ne sont pas retenues pour un emploi ou promues à cause de leur origine ethnique ou nationale, de leur couleur, de leur religion, etc.

Par comparaison avec la discrimination directe, la discrimination indirecte se présente sous des aspects difficiles à mettre en évidence autrement que par le constat de leurs *effets* d’exclusion. Les difficultés d’accès pour certains groupes sociaux à des filières de formation en sont une illustration. On peut penser également à la promotion verticale et à la mobilité horizontale dans certaines professions et à des pratiques d’embauche qui limitent les possibilités de représenter équitablement les diverses origines ethnoculturelles au Québec. Si, par exemple, l’expérience de travail québécoise ou canadienne constitue une exigence préalable pour accéder à une profession, elle peut générer à la longue un cercle vicieux pour les citoyens qui ont du mal à faire reconnaître leurs acquis professionnels et leurs diplômes obtenus ailleurs.

Mais que la discrimination soit directe ou indirecte, elle vise des groupes de moindre pouvoir sur le marché du travail, que ce soient les femmes, les membres de communautés ethnoculturelles, les membres des minorités visibles, les autochtones, les personnes handicapées, etc.

1.1.3 La discrimination systémique

Marie-Thérèse Chicha-Pontbriand donne une définition générale de ce qu’est la discrimination systémique :

« La discrimination systémique est une situation d’inégalité cumulative et dynamique résultant de l’interaction de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, ayant des effets préjudiciables, voulus ou non, sur les membres de groupes visés par l’article 10 de la charte ».³

³ **CHICHA-PONTBRIAND**, Marie-Thérèse. *Discrimination systémique. Fondement et méthodologie des programmes d’accès à l’égalité en emploi*, Éditions Yvon Blais, p. 85.

Dans un jugement récent du Tribunal canadien des droits de la personne, les membres du tribunal se sont référés au rapport Abella⁴ sur l'égalité en emploi pour en énoncer les éléments essentiels :

« La discrimination s'entend des pratiques ou des attitudes qui, de par leur conception ou par voie de conséquence, gênent l'accès des particuliers ou des groupes à des possibilités d'emplois, en raison de caractéristiques qui leur sont prêtées à tort.

La question n'est pas de savoir si la discrimination est intentionnelle ou si elle est simplement involontaire, c'est-à-dire découlant du système lui-même. Si des pratiques occasionnent des répercussions néfastes pour certains groupes, c'est une indication qu'elles sont peut-être discriminatoires. Voilà pourquoi il est important d'analyser les conséquences des pratiques et des systèmes d'emploi (pp. 1138 et 1139).

En d'autres termes, la discrimination systémique en matière d'emploi, c'est la discrimination qui résulte simplement de l'application des méthodes établies de recrutement, d'embauche et de promotion, dont ni l'une ni l'autre n'a été nécessairement conçue pour promouvoir la discrimination. La discrimination est alors renforcée par l'exclusion même du groupe désavantagé, du fait que l'exclusion favorise la conviction, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe, qu'elle résulte de forces naturelles. (p. 1139).

L'élément essentiel de la discrimination systémique, donc, est que celle-ci est issue des conséquences involontaires de systèmes et de pratiques d'emplois établis. Elle a pour effet de gêner l'accès à des possibilités d'emploi et à des avantages pour les membres de certains groupes. Puisque la discrimination n'est pas motivée par un acte conscient, elle est plus difficile à déceler et l'on doit se pencher sur les conséquences ou les résultats du système d'emploi en cause. » (*Décision du Tribunal des droits de la personne*, 19 mars 1997 – Alliance de la Capitale nationale sur les relations interraciales, p. 31).

En fait, la discrimination systémique apparaît comme la résultante des formes directes et indirectes de discrimination, surtout au niveau institutionnel. Comme nous l'avons vu plus haut, la discrimination s'avère directe quand ces valeurs sociales s'expriment ouvertement à travers certaines règles et certains

⁴ **ABELLA**, Rosalie Silberman. *Égalité en matière d'emploi*. Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi, Approvisionnement et Services Canada, 1984.

comportements. Elle est considérée comme indirecte quand ces mêmes valeurs sociales imprègnent les institutions économiques, éducatives et familiales, tout en s'exprimant à travers des comportements largement acceptés par la société. « Dans la réalité, le processus systémique de discrimination s'appuie simultanément sur ces deux catégories (*discrimination directe et discrimination indirecte*), ce qui n'est pas surprenant, puisqu'elles partagent la même origine. Une politique efficace et durable contre la discrimination doit tenir compte de la coexistence et du chevauchement fréquent de ces deux catégories »⁵.

La discrimination systémique que subissent certains groupes sociaux demeure difficile à cerner dans sa globalité et certains groupes la subissent plus gravement que d'autres. Il ne s'agit pas de comparer les formes de discrimination selon les groupes, mais plutôt de voir que cette discrimination présente des caractéristiques que l'on peut mesurer et évaluer à long terme.

Dans le domaine du travail, plusieurs termes permettent de cerner le phénomène de discrimination :

La représentation est le nombre ou le pourcentage des membres d'un groupe désigné présents dans chacune des professions de l'effectif d'un employeur.

La sous-représentation est la représentation des membres d'un groupe désigné, au sein des effectifs professionnels d'un employeur, qui se situe en deçà de leur disponibilité.

La disponibilité est l'estimation du nombre de personnes d'un groupe désigné qui ont les qualités requises pour occuper un poste professionnel précis.

La sous-utilisation, c'est l'utilisation d'un nombre inférieur de personnes membres des groupes désignés au nombre de personnes disponibles sur le marché du travail ; c'est aussi l'emploi de personnes dans des postes nécessitant des qualifications ou compétences moins élevées que celles dont sont dotées ces personnes ; enfin, la sous-utilisation peut résulter de l'affectation de personnes à des postes où le nombre d'heures de travail est moins élevé que celui qu'elles auraient souhaité. La sous-utilisation est apparente lorsque les membres d'un groupe désigné sont davantage touchés par le chômage et le sous-emploi, ou occupent des emplois précaires (temps partiel, occasionnel, temporaire ou à durée déterminée) en plus grand nombre que l'ensemble de la population.

La ghettoisation est le regroupement ou la concentration des membres des groupes discriminés dans des postes d'exécution ou des postes à caractère fortement technique ou professionnel à partir desquels ils

⁵ CHICHA-PONTBRIAND, Marie-Thérèse. *Op. cit.*, p. 60.

n'obtiennent pas d'avancement pour passer à des postes de gestion ; autrement dit, il s'agit d'une *frontière à la visibilité*.

La ségrégation professionnelle existe lorsque les travailleurs d'un groupe désigné font face à la ghettoïsation ou sont concentrés en très grande proportion dans un nombre limité de professions.

L'inégalité salariale se manifeste lorsqu'un travailleur ou un groupe de travailleurs, bien qu'ayant les mêmes qualifications ou compétences que d'autres travailleurs ou groupes de travailleurs, sont rémunérés avec des salaires plus bas que ces derniers pour des tâches équivalentes ou sont confinés dans les plus basses échelles salariales.

1.2 CONSTATS SUR L'INCIDENCE DE LA DISCRIMINATION AU QUÉBEC

Dans la foulée de la promulgation de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (1975) mais surtout de ses dispositions sur les programmes d'accès à l'égalité (1985), il a fallu établir des cibles prioritaires d'intervention pour remédier à la discrimination systémique. À partir d'études sociologiques et statistiques, on a pu déterminer que les femmes, les membres des minorités visibles, les personnes handicapées et les autochtones avaient été victimes d'exclusion et se retrouvaient dans une situation défavorisée par rapport à l'ensemble de la société⁶.

Quant aux groupes ethnoculturels, concept plus difficile à cerner comme nous le verrons plus loin, les études alors entreprises n'ont pas conduit au constat d'une sous-représentation d'ensemble sur le marché du travail, en raison d'écarts importants entre les différents sous-groupes, écarts attribuables entre autres à la période d'immigration, à l'appartenance à la première génération d'immigrants ou à la seconde, à la durée de séjour, etc.

C'est pourquoi les données disponibles pour valider à nouveau, le cas échéant, la discrimination systémique sur le marché du travail québécois sont ici de nature différente selon qu'il s'agisse de l'un ou l'autre des groupes discriminés.

Pour les membres des minorités visibles, la question a été davantage documentée puisqu'ils sont concernés par la plupart des programmes d'accès à l'égalité qui existent. Pour les membres des minorités ethnoculturelles, le constat actuel de discrimination est basé sur les dernières données du recensement de 1996. Ce constat s'alimente aussi des

⁶ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec. Bilan et perspectives. Maintenir les acquis, élargir le champ d'action*. décembre 1998, p. 5.

actions qui ont entouré la mise en place de programmes d'accès à l'égalité, au sujet desquelles le Conseil a cherché à obtenir de l'information. Examinons tour à tour les données pour chacun des groupes.

1.2.1 La situation des membres des minorités visibles⁷

Vue d'ensemble

Certaines données, tirées du recensement de 1996, permettent de mettre en lumière la situation particulière des membres des minorités visibles sur le marché du travail. Les membres des minorités visibles au Québec, dont le nombre atteint presque le demi-million de personnes en 1996 (433 985), représentent 6,2 % de l'ensemble de la population québécoise (Tableau 1). Les Noirs (131 970) forment le plus important groupe issu des minorités visibles ; ils sont suivis par les Arabes et les personnes en provenance de l'Asie occidentale (79 705), puis par les Chinois (50 360), les Sud-Asiatiques (47 590) et les Asiatiques du Sud-Est (42 130).

Le nombre de personnes issues des minorités visibles a augmenté quatre fois plus rapidement que l'ensemble de la population entre 1991 et 1996 (13,6 % contre 3,4 %). Cette hausse a fait grimper la part des minorités visibles dans l'ensemble de la population de plus d'un demi-point de pourcentage (5,6 % en 1991 à 6,2 % en 1996) en cinq ans.

⁷ La définition de référence est celle de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* : « personnes, autres que les autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ».

TABLEAU 1

**Évolution des principaux indicateurs reliés au marché du travail entre 1991 et 1996, membres des
minorités visibles et ensemble de la population, Québec**

INDICATEUR	1991		1996		Variation	
	Nombre	%	Nombre	%	En %	Point %
<u>Population totale</u>						
<i>Minorités visibles</i>	381 910	5,6	433 985	6,2	13,6	+0,6
<i>Ensemble</i>	6 810 300	100,0	7 045 085	100,0	3,4	-
Pop. de 15 ans et +						
<i>Minorités visibles</i>	280 215	5,2	321 995	5,7	14,9	+0,5
<i>Ensemble</i>	5 433 240	100,0	5 673 465	100,0	4,4	-
Pop. Active de 15 ans et +						
<i>Minorités visibles</i>	183 820	5,2	190 135	5,4	3,4	+ 0,2-
<i>Ensemble</i>	3 537 645	100,0	3 536 205	100,0	0,0	
Taux d'activité (%)						
<i>Minorités visibles</i>	65,6	-	59,0	-	-	- 6,6
<i>Ensemble</i>	65,1	-	62,3	-	-	- 2,8
Rapport emploi/ population						
<i>Minorités visibles</i>	52,6	-	45,8	-	-	- 6,8
<i>Ensemble</i>	57,3	-	55,0	-	-	- 2,3
<u>Taux de chômage</u>						
<i>Minorités visibles</i>	19,8	-	22,4	-	-	+ 2,6
<i>Ensemble</i>	12,1	-	11,8	-	-	- 0,3

Source : **STATISTIQUE CANADA**. Recensements de 1996 et 1991.

Note : Les façons de définir les minorités visibles ayant changé, l'évolution de leur nombre et de leur situation sur le marché du travail est sujette à être interprétée avec prudence.

Sur le marché du travail, la part des minorités visibles dans l'ensemble de la population active est restée à peu près similaire entre les deux recensements (5,2 % en 1991 et 5,4 % en 1996). Le chômage, chez les membres des minorités visibles, est passé de 19,8 % à 22,4 % alors que le taux de chômage dans l'ensemble de la population a baissé passant de 12,1 % à 11,8 %. En termes de participation au marché du travail, la baisse du taux d'activité a été plus importante parmi les membres des minorités visibles (-6,8 points de pourcentage) que parmi l'ensemble de la population (-2,8 points). Quant à la capacité d'accéder à un emploi, le rapport emploi/population indique aussi que l'évolution a été davantage défavorable aux membres des minorités visibles qu'à l'ensemble de la population.

Bien que l'on ne puisse pas conclure avec certitude sur l'ampleur de ces changements entre les deux recensements, il demeure néanmoins apparent que les faits mesurés par ces indicateurs révèlent que certaines difficultés se seraient accentuées au cours de ces cinq années.

Quel que soit l'indice analysé, l'existence de discrimination systémique affectant les minorités visibles est apparente, tant au Québec que dans le reste du Canada.

La sous-utilisation

Trois indicateurs reliés au marché du travail, le taux de chômage (nombre de personnes en chômage par rapport au nombre de personnes actives de 15 ans ou plus), le taux d'activité (nombre de personnes actives, en emploi ou en chômage, par rapport à la population totale de 15 ans ou plus) et le rapport emploi/population (nombre de personnes en emploi par rapport à la population totale de 15 ans ou plus) concordent tous vers un même diagnostic de sous-utilisation du potentiel des membres des minorités visibles sur le marché du travail tant au Québec, qu'en Ontario, qu'en Colombie-Britannique ou dans l'ensemble du Canada.

TABLEAU 2

**Indicateurs du marché du travail selon l'appartenance à une minorité visible, Québec, Ontario,
Colombie-Britannique et Canada, 1996**

PROVINCE	Taux de chômage		Taux d'activité		Rapport emploi/population	
	Minorités visibles	Ensemble de la pop.	Minorités visibles	Ensemble de la pop.	Minorités visibles	Ensemble de la pop.
Québec	22,4	11,8	59,0	62,3	45,8	55,0
Ontario	14,1	9,1	64,5	66,3	55,4	60,2
Colombie- Britannique	12,2	9,6	61,8	66,4	54,3	60,0
CANADA	14,2	10,1	63,6	65,5	54,6	58,9

Source : **STATISTIQUE Canada**. Recensement 96, *Caractéristiques ethno-culturelles et sociales*, série Dimensions, 94F004 CB, (CD-Rom).

Si, en général, les membres des minorités visibles sont davantage touchés par le chômage que l'ensemble de la population lorsqu'ils sont présents sur le marché du travail, ils ont aussi, au départ, plus de difficultés à accéder à l'emploi et au marché du travail. Le taux de chômage des membres des minorités visibles, que ce soit au Québec, en Ontario, en Colombie-Britannique ou dans l'ensemble du Canada, est toujours supérieur à celui de l'ensemble de la population et cet écart est toujours très important quelle que soit la région considérée (Tableau 2). Comparativement à l'Ontario et à la Colombie-Britannique, l'écart au Québec entre le taux de chômage des minorités visibles et celui de l'ensemble de la population est de loin le plus important (22,4 % contre 11,8 %).

Donc, à la difficulté de se maintenir en emploi s'ajoute celle d'accéder à un emploi, comme le reflète le rapport emploi/population. Partout au Canada, les données indiquent que le rapport emploi/population est toujours plus bas pour les membres des minorités visibles. Au Québec, l'écart entre le rapport emploi/population pour les membres des minorités visibles et celui de l'ensemble de la population présente un niveau encore plus élevé, atteignant presque dix points de pourcentage.

À ce désavantage dans l'emploi se superpose une troisième difficulté, soit celle d'accéder ou de participer au marché du travail. Le taux d'activité, qui en constitue le reflet, indique que les membres des minorités visibles sont moins présents sur le marché du travail que l'ensemble de la population.

Bien que les écarts ne soient pas très importants, c'est surtout en Colombie-Britannique et au Québec que ces écarts sont apparents et ils tournent autour de 3 à 5 points de pourcentage.

Ces trois indicateurs illustrent, chacun à leur manière, la sous-utilisation ou le sous-emploi des membres des minorités visibles sur le marché du travail au Canada et, en particulier, au Québec où ces phénomènes sont encore plus accentués. Pour atteindre la parité avec l'ensemble de la population, le taux de chômage devrait baisser de 10,8 points de pourcentage, ce qui impliquerait la création d'un peu plus de 20 000 emplois pour les membres des minorités visibles. Pour rejoindre le même rapport entre l'emploi et la population tout en gardant le même taux de chômage que celui de l'ensemble de la population, il faudrait ajouter 10 000 emplois supplémentaires. Ces 30 000 emplois permettraient d'effacer les déficits d'utilisation et d'emploi.

Quand les membres des minorités visibles sont en emploi, ils le sont moins souvent à plein temps toute l'année que l'ensemble de la population. Parmi ceux qui étaient en emploi en 1995 ou 1996, moins de la moitié (43,4 %) l'étaient à temps plein alors que le pourcentage équivalent dans l'ensemble de la population est estimé à 49,7 % (voir le Tableau 5). De plus, ce pourcentage est davantage à la baisse entre 1991 et 1996 parmi les membres des minorités visibles (48,4 % à 43,4 %) que parmi l'ensemble de la population (52,6 % à 49,7 %).

Ces différences ne s'expliquent pas par des qualifications inférieures parmi les membres des minorités visibles. Au contraire, ceux-ci possèdent, en plus grande proportion que l'ensemble de la population, une formation de niveau universitaire et sont moins nombreux dans les formations des niveaux primaire et secondaire (Tableau 3).

TABLEAU 3

Population de 15 ans ou plus selon le plus haut niveau de scolarité atteint et selon l'appartenance à une minorité visible, Québec, 1996

NIVEAU DE SCOLARITÉ	MINORITÉS VISIBLES		POPULATION TOTALE	
	Nombre	%	Nombre	%

Inférieur à la 9 ^e année	46 775	14,5	1 025 545	18,1
9 ^e à 13 ^e année	97 445	30,3	1 981 910	34,9
Certificat ou diplôme, école de métier	7 985	2,5	254 340	4,5
Autres études non universitaires	63 855	19,8	1 266 170	22,3
Études universitaires	105 940	32,9	1 145 505	20,2
- sans grade	44 255	13,7	453 115	8,0
- avec baccalauréat ou diplôme supérieur	61 680	19,2	692 385	12,2
TOTAL	322 000	100,0	5 673 470	100,0

Source : **Statistique Canada**. Recensement de 1996.

Lorsqu'on tient compte des groupes d'âge, les données indiquent que le taux de chômage est toujours plus élevé parmi les membres des minorités visibles que parmi l'ensemble de la population. Quant à la participation au marché du travail, les plus jeunes membres des minorités visibles, soit les moins de 45 ans, ont un taux d'activité plus faible que celui de l'ensemble de la population. Ce n'est qu'à partir de 45 ans que cette situation s'inverse. Pour l'intégration à un emploi, le rapport entre l'emploi et la population est systématiquement plus bas pour tous les groupes d'âge des membres des minorités visibles (sauf les 65 ans et plus) que celui de l'ensemble de la population.

TABLEAU 4

**Principaux indicateurs du marché du travail selon l'appartenance à une minorité visible, Québec,
1996**

Groupes d'âge	Taux de chômage		Taux d'activité		Rapport emploi/population	
	Minorités visibles	Ensemble population	Minorités visibles	Ensemble population	Minorités visibles	Ensemble population
15-24 ans	29,9	19,1	28,3	44,0	40,3	54,3
24-44 ans	22,7	10,9	71,1	83,1	54,9	74,0
45-64 ans	17,2	9,9	67,7	64,8	56,0	58,4
65 ans et +	18,4	8,3	7,5	5,6	6,1	5,2
ENSEMBLE	22,4	11,8	59,0	62,3	45,8	55,0

Source : **STATISTIQUE Canada**. Recensement de 1996.

Les inégalités salariales

Ce point fait état aussi d'autres difficultés vécues sur le marché du travail lorsque les personnes des minorités visibles sont en emploi.

En effet, les membres des minorités visibles tirent des revenus moins élevés de l'emploi qu'ils occupent que l'ensemble de la population. L'examen des données de 1996 permet de constater que les personnes des minorités visibles ne gagnent environ que 83 % du salaire annuel moyen de l'ensemble de la population, pour un emploi à temps plein toute l'année (29 030 \$ contre 35 031 \$, tableau 5). Cet écart est aussi observable pour le travail à temps partiel ou pour une partie de l'année (79,3 %) ; cependant, dans ces emplois précaires, une partie de cet écart peut s'expliquer par la durée annuelle ou hebdomadaire du temps de travail.

TABLEAU 5

**Revenus d'emploi et type de travail selon l'appartenance à une minorité visible,
Québec, 1991 et 1996**

	1991 \$ ou N	Ratio du revenu ou part en %	1996	Ratio du revenu ou part en %
Travaille toute l'année à temps plein				
<i>Minorités visibles</i>	27 527 \$	86,8	29 030 \$	82,9
<i>Ensemble</i>	31 705 \$		35 031 \$	
Travaille une partie de l'an ou à temps partiel				
<i>Minorités visibles</i>	12 431 \$	83,3	12 596 \$	79,3
<i>Ensemble</i>	14 920 \$		15 877 \$	
Travaille à plein temps toute l'année (N)				
<i>Minorités visibles</i>	79 330	48,4	76 415	43,4
<i>Ensemble</i>	1 844 045	52,6	1 763 920	49,7
Travaille une partie de l'an ou à temps partiel				
<i>Minorités visibles</i>	84 435	51,6	99 625	56,6
<i>Ensemble</i>	1 662 860	47,4	1 784 025	50,3

Source : **STATISTIQUE Canada**. Recensements de 1991 et 1996.

Avec le temps, cet écart semble aussi s'accroître puisqu'il est passé de 86,8 % en 1991 à 82,9 % en 1996, pour le travail à temps plein. Cette tendance est aussi apparente pour le travail à temps partiel ou temporaire.

Une étude du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) avait démontré, à l'aide d'un modèle mathématique de régression établi à partir des données de 1991, qu'« en plus de la discrimination perçue précédemment quant aux niveaux de qualification des emplois occupés, il semble qu'il existerait aussi d'autres types de mécanismes discriminatoires faisant que les personnes des minorités visibles ont des revenus moins élevés que les autres, à caractéristiques égales⁸ ». Sans en détenir une preuve formelle, il serait fort probable que cette discrimination touchant les membres des minorités visibles sur les plans de l'emploi et des revenus soit encore plus accentuée en 1996.

⁸ **MRCI**. *Situation de l'immigration au Québec : analyses statistiques du recensement de 1991*, Direction de la planification stratégique, septembre 1997, pp. 247 et 251.

La ségrégation professionnelle et la sous-représentation

Pour les membres des minorités visibles en emploi, l'exclusion des postes exigeant des compétences plus grandes, le confinement ou la concentration dans des postes nécessitant des compétences plus faibles, les blocages à la progression de carrière et les difficultés à se maintenir en emploi dans les postes plus qualifiés constituent des manifestations de la ségrégation professionnelle liée à la discrimination systémique. Pour chacun de ces éléments, l'examen détaillé des informations tirées des recensements permet d'illustrer ces phénomènes.

Les membres des minorités visibles sont très peu présents dans les postes supérieurs de gestion comme les cadres supérieurs (3,4 %) et les cadres intermédiaires (4,2 %), alors qu'ils représentent 5,1 % de la population en emploi (Tableau 6).

Malgré une assez forte présence parmi les professionnels (5,7 %), les personnes des minorités visibles n'arrivent que difficilement à accéder à ces postes supérieurs de gestion. Elles font face, comme les femmes, à une barrière invisible qui les empêche de progresser normalement. C'est ce qu'on appelle le *plafond de verre*.

TABLEAU 6

**Présence des membres des minorités visibles dans les grands groupes professionnels,
Québec, 1996**

GROUPE PROFESSIONNELS	Minorités visibles N	Ensemble de la population N	Part en %
1- Cadres supérieurs	1 400	41 640	3,4
2- Cadres intermédiaires et autres administrateurs	11 190	266 790	4,2
3- Professionnels (A)	29 985	527 680	5,7
4- Personnel semi-professionnel et technique (B)	10 715	253 475	4,2
5- Surveillants (B)	1 720	40 105	4,3
6- Contremaîtres (B)	2 195	99 485	2,2
7- Personnel adm. et de bureau (B)	5 255	203 120	2,6
8- Personnel spécialisé de la vente et des services (B)	10 485	181 330	5,8
9- Travailleurs qualifiés et artisans (B)	9 210	274 555	3,4
10- Personnel de bureau (C)	19 290	415 725	4,6
11- Personnel intermédiaire de la vente et des services (C)	20 885	416 265	5,0
12- Travailleurs manuels spécialisés (C)	30 745	430 915	7,1
13- Autre personnel de la vente et des services (D)	22 540	364 185	6,2
14- Autres travailleurs manuels (D)	11 980	156 995	7,6
ENSEMBLE	187 600	3 672 265	5,1

Source : **STATISTIQUE Canada**. Recensement de 1996.

La mesure de la surconcentration dans un nombre limité de professions, dont un bon nombre sont des postes exigeant des compétences limitées, donne une idée de ce phénomène de ghettoïsation auquel on fait parfois référence. Au niveau des grands groupes professionnels, les données de 1996 indiquent que les postes peu qualifiés, comme ceux regroupant les travailleurs manuels spécialisés (7,1 %), le personnel de la

vente et des services (6,2 %) et les autres travailleurs manuels (7,6 %) regroupent des proportions plus élevées de membres des minorités visibles que leur présence moyenne dans l'ensemble des emplois.

Ce confinement peut aussi s'illustrer avec les dix professions où se retrouvent en plus grand nombre les membres des minorités visibles et l'ensemble des travailleurs. Ces dix professions dont la plupart exigent de faibles qualifications regroupent près de 51 000 personnes, soit l'équivalent de 27,1 % de tous les membres des minorités visibles (Tableau 7). En refaisant le même type de rangement pour l'ensemble de la population en emploi, cette concentration n'atteint que 21,1 %.

Entre 1991 et 1996, la proportion des membres des minorités visibles en emploi est restée identique. Cependant, des changements se sont produits dans les taux de présence au niveau des grands groupes professionnels. Bien qu'il soit nécessaire d'être prudents dans l'interprétation de ces résultats, étant donné les changements survenus dans la question du recensement permettant d'identifier un membre d'une minorité visible, l'évolution des résultats semble suggérer que le taux de présence des membres des minorités visibles dans les postes supérieurs de gestion aurait eu tendance à diminuer au cours de ces cinq années alors que l'inverse se serait produit pour les postes peu qualifiés. Cette tendance dans l'évolution peut donc signifier que les membres des minorités visibles rencontrent des difficultés à se maintenir en emploi dans les postes plus qualifiés et doivent, en conséquence, se tourner vers des postes moins qualifiés.

TABLEAU 7

Les dix principaux groupes professionnels selon l'appartenance à une minorité visible, Québec, 1996

MINORITÉS VISIBLES		ENSEMBLE DES TRAVAILLEURS	
Groupe professionnel	Nombre de personnes	Groupe professionnel	Nombre de personnes
9451 - Conducteurs de machines à piquer	9 980	6421 - Vendeurs et commis-vendeurs, vente au détail	133 585
6421 - Vendeurs et commis-vendeurs, vente au détail	6 310	1241 - Secrétaires (sauf domaines juridique et médical)	120 175
9619 - Autres manœuvres des services de transformation, de fabrication et d'utilité publique	5 865	6611 - Caissiers	9 005
6242 - Cuisiniers	5 345	1431 - Commis à la comptabilité et personnel assimilé	7 645
6661 - Nettoyeurs	4 410	0621 – Dir. de la vente au détail	69 495
6611 - Caissiers	4 130	6663 - Concierges d'immeubles	62 030
3152 - Infirmiers diplômés	4 070	7411 - Conducteurs de camions	58 635
1471 – Expéditeurs et réceptionnaires	3 790	6453 - Serveurs d'aliments et de boissons	8 435
0621 - Dir. de la vente au détail	3 650	6242 - Cuisiniers	58 230
6642 - Aides-cuisiniers et aides dans les services alimentaires	3 315	3152 - Infirmiers diplômés	57 745
Sous-total		Sous-total	
Nombre	50 865	Nombre	774 980
Pourcentage	27,1	Pourcentage	21,1
ENSEMBLE		ENSEMBLE	
Nombre	187 600	Nombre	3 672 265
Pourcentage	100,0	Pourcentage	100,0

Source : **DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES**, Canada, *Rapport statistique sur l'équité en matière d'emploi*, de 1996.

Une autre façon de constater cette ségrégation, c'est d'évaluer le taux de présence dans les grands secteurs d'activité économique (Tableau 8). Certains secteurs peuvent être qualifiés comme étant difficiles d'accès pour les membres des minorités visibles : les industries primaires (0,9 %), la construction (1,4 %) et les services gouvernementaux (2,1 %). Les secteurs du transport (3,6 %), des communications (3,0 %) et des intermédiaires financiers (3,2 %) affichent aussi des taux bas de présence des minorités visibles. À

l'autre extrême, on retrouve l'hébergement et la restauration (7,3 %) et les industries manufacturières (8,3 %), deux industries reconnues pour attirer en proportion importante les membres des minorités visibles.

TABLEAU 8

Présence des membres des minorités visibles selon le secteur d'activité économique, Québec, 1996

SECTEUR D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	MINORITÉS VISIBLES (N)	ENSEMBLE DE LA POP. (N)	PART EN %
Primaire	1 285	140 800	0,9
Manufacturier	52 075	626 935	8,3
Construction	2 550	176 140	1,4
Transport et entreposage	5 350	146 770	3,6
Communications et autres services publics	3 360	111 705	3,0
Commerce de gros	10 920	181 380	60
Commerce de détail	22 305	476 450	4,7
Intermédiaires financiers et assurances	4 325	134 315	3,2
Services immobiliers et agences d'assurances	2 075	52 005	4,0
Services aux entreprises	13 180	225 080	5,9
Services gouvernementaux	4 870	235 715	2,1
Services d'enseignement	11 085	258 765	4,3
Services des soins de santé et services sociaux	18 620	364 055	5,1
Hébergement et restauration	18 640	254 395	7,3
Autres services	16 965	287 740	5,9
ENSEMBLE	187 600	3 672 260	5,1

Source : **STATISTIQUE CANADA**. Recensement de 1996.

Compte tenu des informations à notre disposition, il n'est pas possible de démontrer que les membres des minorités visibles se retrouvent plus souvent que les autres dans des emplois en deçà de leurs qualifications. Si c'est le cas, ce qui est fort probable, sont-elles

nettement plus touchées par ce sous-emploi que l'ensemble des personnes ayant des qualifications équivalentes ? Pour le moment, cette question reste sans réponse.

Un dernier point qu'il convient de soulever concerne la situation des femmes membres des minorités visibles. Ces dernières, si elles sont désavantagées sur le marché du travail comme l'ensemble des femmes, doivent en plus faire face à une discrimination liée à leurs caractéristiques de membres de minorités visibles. Quelques données comparatives permettent d'illustrer cette double discrimination.

Les femmes membres des minorités visibles : un double désavantage

Sans reprendre tous les constats faits précédemment pour l'ensemble des membres des minorités visibles, cette hypothèse d'une double discrimination peut se vérifier avec les données sur la participation au marché du travail. Si, les femmes qui ont, au total, un taux d'activité de 54,6 %, sont moins présentes que les hommes (70,5 %) sur le marché du travail, les femmes membres des minorités visibles (51,2 %) le sont encore moins (Tableau 9). Les autres indicateurs, comme le taux de chômage et le rapport emploi/population, témoignent aussi de cette sous-utilisation du potentiel des femmes membres des minorités visibles.

Quand elles sont en emploi, celui-ci est davantage marqué par la précarité. Tout comme l'ensemble des femmes (56,5 %), les femmes membres des minorités visibles (61,4 %) obtiennent des emplois à temps partiel ou temporaires. Cette précarité est moins élevée parmi les hommes membres des minorités visibles, 52,8 % d'entre eux détenant ce type d'emploi, et l'est encore moins parmi l'ensemble des hommes en emploi (45,2 %).

TABLEAU 9

**Situation des membres des minorités visibles sur le marché du travail, selon le sexe,
Québec, 1996**

INDICATEUR	Minorités visibles			Ensemble de la population		
	Homme	Femme	TOTAL	Homme	Femme	TOTAL
Taux de chômage	22,1	22,6	22,4	12,3	11,2	11,8
Taux d'activité	67,0	51,2	59,0	70,5	54,6	62,3
Rapport emploi /population	52,2	39,6	45,8	61,9	48,5	55,0
Travail toute l'année à temps plein N	46 440	29 975	76 415	1 063 395	700 520	1 763 920
%	47,2	38,6	43,4	54,8	43,5	49,7
Travaille une partie de l'année ou à temps partiel N	51 890	47 740	99 625	875 710	908 315	1 784 025
%	52,8	61,4	56,6	45,2	56,5	50,3
% de personnes à faible revenu	51,6	52,8	52,2	21,6	25,1	23,4

Source : STATISTIQUE CANADA, Recensement de 1996.

Cette précarité et cette sous-utilisation jouent aussi sur les revenus. Une proportion plus élevée de femmes (25,1 %) que d'hommes (21,6 %) est touchée par la pauvreté et dans l'ensemble de la population, ces taux de pauvreté sont plus du double pour les femmes membres des minorités visibles (52,8 %) et les hommes (51,6 %) de ces mêmes groupes.

Dans les services publics : sous-représentation des membres des minorités visibles

Au Québec, où la représentation des membres des minorités visibles dans les services gouvernementaux (2,1 %) n'atteint même pas la moitié⁹ de la représentation moyenne (5,1 %) sur le marché du travail, la sous-représentation est plus élevée qu'en Ontario (9,4 % par rapport à 14,4 %), en Colombie-Britannique (7,5 % par rapport à 16,4 %) et dans l'ensemble du Canada (5,6 % par rapport à 10,3 %) (Tableau 10).

⁹ Au Québec, on est à 41,2 % de la représentation moyenne (2,1 % sur 5,1 %), en Ontario à 65 % (9,4 % sur 14,4 %), en Colombie-Britannique à 45,7 % (7,5 % sur 16,4 %) et au Canada à 54,4 % (5,6 % sur 10,3 %).

TABLEAU 10

**Taux de représentation des membres des minorités visibles selon certains services publics, Québec,
Ontario et Colombie-Britannique**

	Services gouvernementaux %	Services d'enseignement %	Services de santé et serv. Sociaux %	ENSEMBLE %
Québec	2,1	4,3	5,1	5,1
Ontario	9,4	9,2	14,7	14,4
Colombie-Britannique	7,5	11,6	14,9	16,4
ENSEMBLE DU CANADA	5,6	7,2	10,3	10,3

Source : STATISTIQUE CANADA. Recensement de 1996.

Déjà soumis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le gouvernement du Canada entend poursuivre des efforts plus soutenus pour augmenter la présence des minorités visibles dans la fonction publique fédérale et a confié à un groupe de travail « le mandat d'élaborer et de soumettre un plan d'action visant à accroître la participation des membres des minorités visibles au sein de la fonction publique fédérale ». (Source : CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. Communiqué, 23 avril 1999).

De son côté, le gouvernement du Québec vient de déposer des amendements à la *Loi sur la fonction publique* et à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* afin de faciliter l'embauche des membres de groupes sous-représentés dans la fonction publique (*Projet de loi n° 51*, première session, trente-sixième législature, mai 1999). Dans ce cas, le gouvernement québécois visera non seulement les membres des minorités visibles mais aussi l'ensemble des membres des minorités ethnoculturelles, les anglophones et les autochtones ; le gouvernement veut établir pour ces groupes, un taux global d'embauche de 25 % et il mettra en place une série de mesures administratives pour atteindre cet objectif.

En 1991, les données portant sur les différents niveaux des administrations publiques au Québec indiquaient que la sous-représentation des membres des minorités visibles était

plus grande dans les administrations municipales (1,9 %) et dans la fonction publique du gouvernement du Québec (1,9 %) que dans l'administration fédérale au Québec (2,4 %)¹⁰.

Globalement, la représentation des membres des minorités visibles aurait même légèrement diminuée entre 1991 et 1996 dans l'ensemble des administrations publiques au Québec. Celle-ci serait passée de 2,2 % en 1991 à 2,1 % en 1996, ce qui indiquerait que les compressions d'effectifs ont davantage touché les membres des minorités visibles.

Cette diminution de la représentation se serait aussi étendue aux services d'enseignement (4,5 % en 1991 à 4,3 % en 1996) et aux services de santé et services sociaux (5,3 % en 1991 à 5,1 % en 1996). La sous-représentation dans ces deux dernières catégories de services publics est donc moindre que dans les services gouvernementaux, mais elle y demeure néanmoins importante.

Dans les services d'enseignement, il faut aussi distinguer les ordres d'enseignement. Ainsi le réseau d'enseignement primaire/secondaire et celui du collégial affichent des taux de représentation moins élevés que ceux constatés dans le réseau universitaire¹¹.

¹⁰ **DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES.** Canada, données tirées du *Recensement de 1991*.

¹¹ *La part des minorités visibles en 1991 était estimée à 2,6 % au niveau primaire/secondaire, à 4,2 % au niveau collégial et à 10 % au niveau universitaire. Pour 1996, les données sur ces sous-secteurs ne sont pas diffusées.*

Il est à noter que cette sous-représentation dans les services d'enseignement est observable aussi dans d'autres provinces canadiennes, comme l'Ontario et la Colombie-Britannique.

Dans les services de santé et les services sociaux, on ne constate pas un tel déficit de représentation. Autant au Québec que dans les autres provinces, le taux de représentation est à peu près équivalent à celui du taux de présence des membres des minorités visibles sur les marchés respectifs du travail. Évidemment, ce n'est qu'au niveau de chaque établissement et dans chacun des groupes professionnels qu'une telle évaluation doit se faire en regard du marché de référence. Mais il semble, comme l'a constaté le Conseil des relations interculturelles, que cette représentation des membres des minorités dans les effectifs n'est pas acquise dans l'ensemble des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et présente des différences marquées selon que le réseau est francophone ou anglophone. Cette question sera abordée plus loin.

Avant d'aborder les constats de discrimination pour les groupes ethnoculturels, il est intéressant de résumer ceux faits pour l'ensemble des membres des minorités visibles au Québec. Les dernières données du *Recensement de 1996* indiquent qu'au Québec :

- Les membres des minorités visibles connaissent d'importantes difficultés sur le marché du travail, étant davantage touchés par le chômage, ayant moins de possibilités d'accéder à un emploi et étant moins susceptibles de participer au marché du travail.
- Bien qu'ils forment une part grandissante de la population québécoise et que le mouvement migratoire qui alimente cet accroissement est de plus en plus constitué de membres de ces minorités, la plupart des indicateurs, même si parfois il faut les traiter avec beaucoup de réserves, semblent démontrer que les membres des minorités visibles connaissent des difficultés grandissantes pour accéder à ce marché du travail et s'y maintenir.
- Au Québec, comparativement à l'Ontario et à la Colombie-Britannique, les indicateurs du marché du travail concernant les membres des minorités visibles laissent supposer des difficultés encore plus grandes.
- Dans certains secteurs d'activité économique et dans des groupes professionnels précis, les taux de représentation des membres des minorités visibles sont bas et rien

ne semble indiquer que la situation globale serait en voie de s'améliorer. Malgré la mise en place de programmes d'accès à l'égalité (programme d'obligation contractuelle, programme de contrats fédéraux, programmes d'accès à l'égalité pour les communautés ethnoculturelles, programmes mis en place sous l'égide de la *loi fédérale sur l'équité en matière d'emploi*), les constats ne permettent pas d'observer une amélioration qui soit significative dans l'ensemble du Québec.

- Malgré la nature même de la discrimination systémique qui rend difficile d'en établir la preuve formelle, on peut quand même affirmer que tous les indices analysés laissent croire que la discrimination systémique existe toujours au Québec et que s'il y a des progrès pour certains groupes, ces progrès ne touchent pas de manière importante les membres des minorités visibles.

Ces constats invitent donc à se questionner et à examiner de plus près les efforts à déployer au niveau de chaque secteur d'activité économique et de chaque groupe professionnel. S'il y a des stratégies à déployer, elles doivent être plus globales et inclure d'autres aspects que le seul recrutement. Elles doivent viser le plein-emploi des membres des minorités visibles, en améliorant les processus d'insertion et d'intégration, et chercher à éliminer tous les aspects de la gestion des ressources humaines qui sont potentiellement discriminatoires. Qu'il s'agisse des barrières à l'entrée sur le marché du travail ou de celles empêchant la promotion, notamment dans les postes de gestion, des difficultés de maintien en emploi suite à des compressions d'effectifs ou à des réorganisations ou encore de l'obtention d'un emploi qui réponde aux qualifications des individus et d'une rémunération équitable, les stratégies à concevoir impliquent plusieurs aspects à prendre en compte.

Lors de ce questionnement et de cet examen, la très grande concentration des membres des minorités visibles dans la région montréalaise qui s'accroît par ailleurs, pourrait poser des défis à cette stratégie globale. Il faudrait aussi se questionner sur la manière d'assurer le succès de cette stratégie globale dans l'ensemble des régions du Québec.

Tel que constaté, les femmes membres des minorités visibles sont davantage défavorisées que les hommes membres des minorités visibles et que l'ensemble des femmes. Les stratégies à déployer seront plus efficaces si elles contribuent à atténuer cette double discrimination.

1.2.2 La situation des groupes ethnoculturels et des anglophones

En comparaison des constats faits sur les membres des minorités visibles, les constats sur les membres des minorités ethnoculturelles sont plus difficiles à établir car ils sont davantage tributaires des contraintes imposées par la nature des informations disponibles. Malgré ces limites, le portrait d'ensemble, quoiqu'un peu plus éclaté, fournit quelques pistes de réflexion.

Il n'existe pas d'approche unique pour définir l'appartenance à un groupe ethnoculturel. Vu sous l'angle de l'endroit de naissance, une personne peut être née hors Canada ; dans ce cas-ci, on distingue les personnes immigrantes et les résidents non permanents et, parmi ces derniers, on retrouve les étudiants étrangers, les travailleurs étrangers temporaires et les revendicateurs du statut de réfugié. Une autre façon de définir l'appartenance à un groupe ethnoculturel, sans tenir compte de l'endroit de naissance, c'est d'utiliser l'auto-identification que fait un répondant lors du recensement : dans ce cas-ci, une personne peut s'identifier à un et même à plusieurs groupes. Par exemple, Statistique Canada publie des informations sur quelques 92 groupes ethnoculturels présents au Québec à partir de la question sur l'origine ethnique. Dans ce cas-ci, le groupe ethnoculturel s'entend au sens du groupe auquel les ancêtres du répondant appartiennent. Cette question devrait, en principe, permettre de retracer les « racines » ethniques ou ancestrales d'une population.

Parmi les 92 groupes, on retrouve des catégories qui viennent semer un peu de confusion. Ainsi, on distingue les groupes comme « canadien¹² », « inuit », « métis », « acadien », « autochtone » auxquels s'ajoutent des origines comme « anglais », « français », « indien d'Amérique du Nord ». Parmi ces 92 groupes, on n'en retrouve qu'une vingtaine qui comptent au moins 20 000 personnes ; tous les autres, environ 70, ne dépassent pas ce nombre.

Comme une personne peut se déclarer d'appartenances multiples, il n'est donc pas possible d'en arriver à un portrait d'ensemble qui éviterait un double (ou même triple) comptage. Cependant, l'examen d'un seul groupe, parmi les 92, permet de faire des comparaisons avec le reste de la population. C'est de cette façon, c'est-à-dire à partir de l'examen d'un groupe particulier à la fois, que l'analyse a été faite.

¹² Cette seule catégorie rend impossible une analyse sérieuse des données recueillies par cette question depuis 1996.

Avec les données disponibles, on ne peut pas éviter les recoupements. Ainsi, parmi les personnes immigrées se retrouvent des membres des minorités visibles. Quant aux individus qui s'identifient à un groupe ethnoculturel spécifique, certains peuvent appartenir à une minorité visible, d'autres peuvent être des personnes nées au Canada.

À titre d'illustration, une distinction peut être faite, parmi les personnes appartenant ou non à une minorité visible, pour tenir compte de leur endroit de naissance. Plus des deux tiers (67,2 %) des membres des minorités visibles sont nés hors Canada, alors qu'une autre partie (27,0 %) est née au Canada ou est considérée comme constituée de résidents non permanents (5,7 %) (Tableau 11). Parmi les personnes immigrantes, plus de la moitié (56,1 %) n'appartient pas à une minorité visible.

Pour les personnes immigrantes, le phénomène de sous-utilisation est apparent. Leur taux de chômage (16,4 %) est beaucoup plus élevé que celui du reste de la population (11,2 %) ; d'autre part, leur taux d'activité (58 %) est plus bas que celui observé pour les autres (63 %). Le même constat peut être fait pour le rapport emploi/population.

TABLEAU 11

Pop. selon l'appartenance à une minorité visible et l'endroit de naissance, QC, 1996

	Immigrants (nés hors Canada)		Non-immigrants (nés au Canada)		Résidents non permanents		TOTAL		Taux de chômage
	N	%	N	%	N	%	N	%	%
Minorités visibles	291 815	43,9 67,2	117 380	1,9 27,0	24 790	59,9 5,7	433 985	6,2 100,0	22,4
Autres	372 680	56,1 5,6	6 221 785	98,1 94,1	16 630	40,1 0,3	6 611 095	93,8 100,0	11,2
Ensemble	664 495	100,0 9,4	6 339 165	100,0 90,0	41 420	100,0 0,6	7 045 085	100,0 100,0	11,8
Taux de chômage (%)	16,4		11,2		32,9		11,8		

Source : **STATISTIQUE CANADA**. Recensement de 1996.

Ces désavantages, qui touchent la population immigrante au Québec et qui s'accroissent depuis un certain temps, sont à peu près du même ordre, en termes relatifs, que ce qui est constaté en Ontario ou en Colombie-Britannique (Tableau 12). Cependant, un seul indicateur témoigne d'une difficulté plus grande au Québec que dans les autres provinces ; le taux de chômage de la population immigrante y est nettement supérieur à celui du reste de la population alors que cet écart n'est pas aussi prononcé dans les autres provinces. Les données pour les grandes villes canadiennes (Montréal, Toronto et Vancouver) présentent les mêmes caractéristiques.

Une autre façon de voir la réalité des groupes ethnoculturels, c'est de regarder la situation à partir de chacun des 92 groupes et de voir combien d'entre eux connaissent une situation de sous-utilisation ou de sous-représentation. Encore une fois, on ne peut pas éviter les recoupements avec l'analyse portant sur les membres des minorités visibles et sur les personnes immigrantes.

Pour 48 groupes ethnoculturels sur 92, le taux d'activité est inférieur à la moyenne québécoise (62,3 %). Parmi ces 48 groupes, 32 peuvent être apparentés à des minorités visibles ; les 16 autres ne sont pas des minorités visibles.

TABLEAU 12

Principaux indicateurs du marché du travail selon l'endroit de naissance, Québec, Ontario et Colombie-Britannique, 1996

	Immigrants	Autres	Ensemble
<u>CANADA</u>			
Taux de chômage	10,5	9,9	10,1
Taux d'activité	60,7	66,9	65,5
Rapport emploi/population	54,3	60,2	58,9
<u>QUÉBEC</u>			
Taux de chômage	16,4	11,2	11,8
Taux d'activité	58,0	63,0	62,3
Rapport emploi/population	48,5	56,0	55,0
<u>ONTARIO</u>			
Taux de chômage	10,1	8,6	9,1
Taux d'activité	61,2	68,7	66,3
Rapport emploi/population	55,0	62,8	60,2
<u>COLOMBIE-BRITANNIQUE</u>			
Taux de chômage	9,8	9,4	9,6
Taux d'activité	59,5	69,5	66,4
Rapport emploi/population	53,7	62,9	60,0

Source : **STATISTIQUE CANADA**. *Recensement de 1996*.

Quant au taux de chômage, dont la moyenne québécoise est de 11,8 %, on retrouve 59 groupes ayant un taux supérieur à celui-ci. De ces 59 groupes, 43 pourraient être classés parmi les minorités visibles et 16 ne sont pas des minorités visibles.

Il y a donc sous-utilisation sur le marché du travail pour plus de la moitié des groupes ethnoculturels. Cela entraîne aussi de faibles revenus. Un nombre important de groupes (50 sur 92) ont des revenus annuels plus bas que le revenu moyen au Québec ou se retrouvent dans une situation de pauvreté en proportion plus

élevée que la moyenne québécoise (63 groupes sur 92 ont une proportion de personnes pauvres plus grande que 23,4 %).

Avant de passer en revue ce qui se passe dans certains secteurs pour lesquels des informations ont été recueillies (Fonction publique du Québec, Éducation, Santé et services sociaux), précisons que les taux globaux de représentation des 92 groupes ethnoculturels dans trois catégories de services publics indiquent un déficit de représentation assez répandu. Ainsi, dans les services gouvernementaux, tous niveaux de gouvernement confondus, 79 groupes sur 92 ont une proportion moins élevée d'emplois de ce secteur que leur poids sur le marché du travail. Si les services gouvernementaux sont les moins représentatifs de l'ensemble des groupes ethnoculturels, ils ne sont pas les seuls. Dans le secteur de la santé et des services sociaux (56 groupes sur 92 n'ont pas une part équivalente à leur poids sur le marché du travail) et dans celui des services d'enseignement (35 groupes sur 92), des efforts devraient aussi être faits pour parvenir à une plus large représentativité des groupes ethnoculturels.

Après ce bref survol de la situation des groupes ethnoculturels sur le marché de l'emploi, les constats conduisent aux conclusions suivantes : tout d'abord, autant pour les personnes immigrantes que pour les membres des minorités visibles apparentés à des groupes ethnoculturels précis, les désavantages sur le marché du travail sont assez importants pour justifier la mise en place de politiques qui pourraient éliminer ceux-ci. Les indices recueillis laissent supposer la présence d'une discrimination systémique envers ces groupes. D'autres groupes ethnoculturels, qui n'appartiennent pas nécessairement à des minorités visibles, subissent aussi de telles difficultés, mais l'ampleur de celles-ci n'est pas du même ordre. Toutefois, leur sous-représentation dans les services publics examinés invite à mettre en place des mesures spécifiques pour améliorer cette représentation.

Ces mesures ne peuvent pas viser un groupe ethnoculturel particulier. Elles ne peuvent pas non plus ne viser qu'un seul secteur. Elles ont avantage à être les plus larges possible, de sorte que la diversité soit présente dans chacun des établissements et devront, en tout premier lieu, impliquer l'ensemble des services publics, tels les services gouvernementaux, de la santé et de l'enseignement. Comme les membres des minorités visibles représentent une part de plus en plus importante du mouvement migratoire et qu'ils constituent une proportion croissante de la population au Québec, leur intégration en emploi, comme celle de l'ensemble des groupes ethnoculturels, constitue un objectif prioritaire pour les différents services publics, dont ces groupes minoritaires sont trop souvent exclus.

1.2.2.1 La fonction publique du Québec¹³

En 1983, la *Loi sur la fonction publique* québécoise était amendée afin d'introduire le principe de l'égalité de l'accès de tous les citoyens, sans discrimination, à la fonction publique. Mentionnons que quand on parle de fonction publique, on réfère à tous les employés relevant de ministères ou d'organismes sous la juridiction de la *Loi sur la fonction publique*. Depuis lors, l'article 80 de cette loi autorise l'établissement de programmes d'accès à l'égalité pour corriger la discrimination systémique dont sont victimes certains groupes désignés, notamment les membres des communautés ethnoculturelles, les femmes, les personnes handicapées et les autochtones.

En mars 1990, le gouvernement du Québec a mis en place « le programme d'accès à l'égalité dans la fonction publique du Québec pour les membres des communautés ethnoculturelles 1990-1994 », pour se conformer aux obligations imposées par la *Charte des droits et libertés de la personne*.¹⁴ C'est le Secrétariat du Conseil du trésor qui est responsable du suivi de ce programme qui a été prolongé à partir de 1994 jusqu'à aujourd'hui.

La définition retenue en ce qui concerne les membres des communautés ethnoculturelles est la suivante :

« Les membres des minorités visibles et les personnes qui ont une langue maternelle autre que le français ou l'anglais, la langue maternelle étant définie comme la première langue apprise et encore comprise. Par minorités visibles, il faut entendre les personnes, autres que les autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ».

On constate en 1987 que le taux de représentation des membres des communautés ethnoculturelles culturelles au sein de l'effectif régulier de la fonction publique est très bas (1,5 %) et onze ans plus tard, soit en 1998, la proportion demeure toujours très faible (2,1 %), comparativement à l'objectif de représentation que visait ce programme (9 %).

Chez les occasionnels, les membres des communautés ethnoculturelles sont davantage présents (4,1 % en 1998) et leur progression a été rapide (augmentation de 53,4 % entre 1993 et 1998), en raison d'une plus grande embauche dans cette catégorie durant cette période.

¹³ Les informations présentées dans cette section sont tirées du document : *Les programmes d'accès à l'égalité en emploi pour les communautés ethnoculturelles du Québec: résultats et contexte*, Document de recherche n° 1, **Conseil des relations interculturelles**, nov. 1998.

¹⁴ Nous verrons plus en détail, au chapitre suivant, les obligations liées à la charte en ce qui concerne les programmes d'accès à l'égalité.

Quant aux promotions des membres des communautés ethnoculturelles, elles ont été inférieures à leur poids dans le personnel régulier de la fonction publique (1,8 % de promus pour une proportion totale de 2,1 %).

La représentativité totale (postes régulier et occasionnel) est aussi variable d'un organisme à l'autre. Ceux qui se distinguent par des taux de présence plus élevés sont le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (11,1 %), le Compte de gestion de la TPS (9,1 %), la Régie du cinéma (8,9 %), l'Agence de l'efficacité énergétique (7,1 %), le ministère de la Métropole (6,8 %), l'Institut de tourisme et d'hôtellerie (6,7 %), la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (5,6 %) et le ministère du Revenu (5,4 %).

Les plus importants ministères en terme d'effectifs, à l'exception du Revenu, ne dépassent pas 1,9 % de représentation des membres des communautés ethnoculturelles.

Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les régions de Montréal et de Laval qui affichent les plus hauts taux de représentation (respectivement 6,8 % et 8,3 % en 1998) ; mais entre 1993 et 1998, la progression n'a été que d'un point de pourcentage à Montréal. Étant donné les taux élevés d'insuccès pour les candidats issus communautés ethnoculturelles dans les concours d'admission même lorsqu'on recrute à Montréal, il faudrait s'interroger sérieusement sur les raisons sous-jacentes notamment de possibles biais systémiques, du moins en ce qui concerne l'admissibilité aux concours.

Au niveau des groupes professionnels cette fois, les postes stratégiques de gestion affichent une importante sous-représentation du groupe concerné : la haute direction, les cadres supérieurs et les cadres intermédiaires se situent tous en deçà de la moyenne de la fonction publique. Par contre, la représentation a augmenté entre 1993 et 1998 parmi la haute Direction, passant de 1,6 % à 2,3 % et chez les cadres intermédiaires (de 1,3 % à 1,5 %) alors qu'elle a légèrement régressé au niveau des cadres supérieurs, soit de 1,9 % à 1,8 %. Chez les enseignants de la fonction publique québécoise¹⁵, la proportion de personnes des minorités ethnoculturelles est plus forte (6,2 %) mais on y retrouve deux tiers d'occasionnels ; chez les professionnels, elle est de 3,3 % et chez les techniciens, de 3,1 %. Entre 1993 et 1998, les progrès les plus importants ont été enregistrés chez les techniciens, avec un gain de 1,2 point de pourcentage.

Enfin, malgré un programme d'accès à l'égalité pour les femmes et un pour les membres des communautés ethnoculturelles, la présence des femmes provenant des communautés ethnoculturelles se fait toujours rare

¹⁵ Principalement les enseignants dans les Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI) et les instituts de formation. Les enseignants des réseaux de l'éducation ne sont pas inclus parmi les enseignants de la fonction publique.

(2,2 % en 1998 comparativement à 3,3 % pour les hommes) et les progrès enregistrés à cet égard sont très minces.

Somme toute, on peut dégager de l'ensemble des données précédentes un constat de sous-représentation sans équivoque des membres des groupes ethnoculturels dans la fonction publique québécoise. En outre, malgré la mise en place d'un programme depuis 1990, on n'a observé que très peu de progrès. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, dans le récent bilan qu'elle propose des programmes d'accès à l'égalité, signale la faible représentation des membres des communautés ethnoculturelles, qui a à peine progressé :

« On se trouve ici en discordance totale par rapport au message gouvernemental affirmant sa volonté de favoriser l'égalité entre les personnes et leur participation à la vie collective et au développement de la société (Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration). La fonction publique provinciale renvoie une image monolithique de ses effectifs et cela même si le tiers des postes se situent dans la grande région métropolitaine de Montréal, largement multiethnique ».¹⁶

Notons aussi qu'un autre groupe, celui des anglophones, s'avère aussi très peu présent dans l'effectif régulier de la fonction publique. Bien que 8,3 % de la population québécoise soit de langue maternelle anglaise au Québec en 1996, on ne retrouvait en mars 1997 que 0,8 % d'entre eux au sein de l'effectif régulier de la fonction publique québécoise. Cette sous-représentation résulte d'un faible recrutement et de départs élevés, si bien que leur présence déjà faible est en régression. Même si leur situation générale sur le marché du travail ne conduit pas à en faire un groupe-cible des programmes d'accès à l'égalité, il faudrait certainement s'efforcer d'obtenir une meilleure représentativité des anglophones dans l'appareil étatique pour que ce dernier reflète davantage la diversité de la population québécoise.

1.2.2.2 Les autres organismes gouvernementaux non soumis à la Loi sur la fonction publique

Afin de parfaire son tour d'horizon sur le sujet à l'étude, le Conseil des relations interculturelles a entrepris des recherches dans certaines sociétés d'état et organismes municipaux et dans certains établissements des secteurs de l'éducation et de la santé et des services sociaux, principalement auprès des institutions susceptibles d'avoir mis en place des programmes d'accès à l'égalité.

¹⁶ CDPDJ. Les programmes d'accès à l'égalité au Québec, 1998, p. 132.

En ce qui concerne les sociétés d'État et certains organismes publics, le rapport soumis au Conseil¹⁷ fait état des informations recueillies auprès de douze organismes relevant du gouvernement sans être assujettis à la Loi de la fonction publique et de trois organismes relevant de l'Assemblée nationale.

Parmi les douze premiers¹⁸, il n'y en a que trois qui ont mis sur pied des programmes d'accès à l'égalité, soit Loto-Québec, la Sûreté du Québec et le Centre de recherche industrielle du Québec. Dans les autres organismes, la sensibilité à la question de la sous-représentation des groupes ethnoculturels s'est avérée très variable, allant d'un refus de considérer la question en raison de gel d'embauche à un plan maison pour mieux desservir une clientèle diversifiée et accroître en ce sens la composition ethnoculturelle du personnel.

À Loto-Québec, un PAÉ s'adressant aux femmes, aux handicapés, aux membres des communautés ethnoculturelles et des minorités visibles a permis de dresser un portrait de la situation et de proposer des objectifs d'embauche, incluant les occasionnels et les surnuméraires. Cependant, la situation n'a guère progressé en raison du gel de l'embauche entre 1992 et 1997 et de l'utilisation de la liste de rappel pour combler les postes offerts à l'automne 1997.

À la Sûreté du Québec, l'analyse des effectifs préalable à la mise en place du PAÉ a permis de déterminer que les membres des minorités ethnoculturelles constituent 0,77 % des effectifs de la Sûreté du Québec et ceux des minorités visibles, 0,42 %. On vise à atteindre une représentation de 5,5 % pour les premiers et de 3 % pour les seconds. Certaines difficultés ont été rencontrées dans la poursuite des objectifs et on travaille actuellement à identifier ces obstacles, notamment en raffinant les outils de sélection et de recrutement et en soutenant davantage l'intégration des recrues.

Au Centre de recherche industrielle du Québec, un PAÉ a été adopté en raison d'exigences du gouvernement fédéral, dans le cadre de son programme de contrats fédéraux. Ainsi, un portrait fort détaillé des groupes visés par ce programme (femmes, autochtones, personnes handicapées et membres des minorités visibles) a été établi, diagnostiquant leur sous-utilisation et proposant des objectifs de redressement pour corriger la situation. Mais le programme fédéral n'étend pas ses préoccupations aux

¹⁷ ICART, Jean-Claude. *Les programmes volontaires d'accès à l'égalité en emploi dans le secteur parapublic et le monde municipal*, document interne, 4 mai 1998. 26 p.

¹⁸ Hydro-Québec, Loto-Québec, Société des alcools du Québec, Société immobilière du Québec, Société pour le développement des entreprises culturelles, Caisse de dépôt et de placement, Commission de la santé et de la sécurité au travail, Centre de recherche industrielle du Québec, Régie des installations olympiques, Commission de la construction du Québec, Sûreté du Québec et Tourisme Québec.

membres des communautés ethnoculturelles, ce qui a limité l'intervention auprès des personnes de ces groupes et de leur embauche.

Quant aux trois autres organismes contactés (le Protecteur du citoyen, le Directeur général des élections et l'Inspecteur général), malgré de bonnes intentions de départ, le fait que le Secrétariat du Conseil du trésor ne demande plus de rapport sur les effectifs depuis les dernières compressions dans la fonction publique, leur a fait mettre cette préoccupation en veilleuse.

Force est d'avouer que les résultats de la cueillette d'informations quant au diagnostic de sous-représentation dans les organismes visés s'avèrent minces ; mais dans l'ensemble, la situation ne peut guère être différente de celle qui a été observée dans la fonction publique elle-même.

1.2.2.3 Les organismes municipaux

Dans le secteur municipal, l'instauration de programmes d'accès à l'égalité pour les membres des groupes ethnoculturels est volontaire. En effet, en dehors de la fonction publique et des entreprises ou organismes soumis à l'obligation contractuelle avec le gouvernement provincial, au programme de contrats fédéraux ou à la Loi sur l'équité en matière d'emploi, ou à moins d'imposition d'un programme à la suite d'une enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, toute initiative en ce sens demeure volontaire. Malgré tout, certains organismes supramunicipaux sont allés de l'avant avec la mise sur pied de programmes, ce qui fournit certaines données intéressantes.

Ainsi, la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM) a mis sur pied un programme d'accès à l'égalité en 1987, qu'elle a appliqué à partir de 1989 et qui est encore actif aujourd'hui. Ce programme a permis, grâce à un recours systématique aux concours pour embaucher le personnel, d'augmenter la représentativité des effectifs provenant des membres des minorités ethnoculturelles et visibles. De 1989 à 1996, le pourcentage des effectifs des membres des communautés ethnoculturelles est passé de 5 % à 6,8 %.

Quant aux sociétés de transport desservant les régions au nord et au sud de Montréal, elles n'ont pas de PAÉ formel et la diversité, que l'on dit présente, n'est pas comptabilisée.

Au Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM), un programme d'accès à l'égalité existe depuis 1991 et vise les femmes, les membres des minorités visibles et ethnoculturelles et les autochtones. D'avril 1991 à avril 1997, 107 des 778 postes permanents comblés l'ont été par des personnes de communautés ethnoculturelles, faisant grimper leur part de 5,8 % en 1991 à 8,2 % en 1997. Dans le cas des membres des minorités visibles, leur taux de représentation est passé de 0,6 % à 2,3 %.

Dans son récent rapport, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse souligne d'ailleurs « les résultats tangibles obtenus par le Service de la police de la Communauté urbaine de Montréal ».¹⁹

Pour ce qui est des municipalités où le Conseil a sollicité de l'information (Sherbrooke, Hull, Québec, Laval et Montréal), il n'y a qu'à Montréal que l'on retrouve un PAÉ visant les membres des communautés ethnoculturelles, ceux existant à Sherbrooke et à Québec ne concernant que les femmes.

Entre 1991 et 1995, sur les 6 553 personnes embauchées par la ville de Montréal, 19,3 % appartenaient aux communautés ethnoculturelles. Cette proportion est inférieure à celle de 25 % fixée par la ville en raison d'un diagnostic de sous-représentation évalué au départ en 1990. Au début de 1996, les membres des minorités visibles représentaient 3,7 % de l'ensemble des effectifs et ceux des minorités ethnoculturelles, 3,6 %. En 1995, en raison du gel de l'embauche, le PAÉ fut remis en question ; mais l'adoption d'une nouvelle mesure concernant l'affichage de postes temporaires pour les catégories cadres et professionnels, en remplacement du bouche à oreille en vigueur, a permis de prolonger la vie du programme. Depuis 1997, la Ville a développé, grâce à l'appui du gouvernement fédéral, un programme d'embauche d'été pour les étudiants et les emplois ont pu être comblés à 35 % par des membres des communautés ethnoculturelles.

On voit donc que sur l'île de Montréal, le secteur municipal a commencé à s'attaquer à la sous-représentation des membres des communautés ethnoculturelles dans la composition du personnel et que des interventions, qu'il faut certes poursuivre, ont réussi à modifier le cours des choses. Toutefois hors de l'île, tout reste à faire sur ces questions, bien que la préoccupation de mieux desservir les concitoyens dans leur diversité se fasse sentir. Cependant, peu d'actions concrètes visant à améliorer la représentativité des effectifs ont été entreprises jusqu'à maintenant.

1.2.2.4 Le secteur de l'éducation

Dans le contexte de la mise sur pied de programmes d'accès à l'égalité dans la fonction publique vers le milieu des années 1980, le ministère de l'Éducation (MEQ) a soutenu la mise en œuvre de PAÉ volontaires à l'intention des femmes dans dix-neuf commissions scolaires. De ce nombre, trois commissions scolaires ont étendu ce programme aux membres des communautés ethnoculturelles, appuyées par des ressources financières octroyées par le Service des communautés ethnoculturelles du MEQ. Par ce geste, le bureau du sous-ministre signifiait l'intention du Ministère de contrer la sous-représentation des membres des

¹⁹ CDPDJ. Op. cit., p. 19.

communautés ethnoculturelles parmi le personnel des commissions scolaires dont les élèves allophones représentent plus de 25 % de l'effectif scolaire, tel que le réclamaient les représentants des membres des communautés ethnoculturelles.

Les commissions scolaires concernées étaient l'ancienne Commission des écoles catholiques de Montréal, qui recevait 100 000 \$ pour l'exercice, et les anciennes commissions scolaires Jérôme-Le Royer et Ste-Croix, avec chacune un budget de 50 000 \$. L'analyse quantitative qui s'ensuivit a permis de confirmer la sous-représentation évoquée au départ. À la CÉCM, les membres des communautés ethnoculturelles, tout comme ceux des minorités visibles, se trouvaient sous-représentés aux postes de cadre, de direction des écoles françaises, dans l'enseignement au primaire et au secondaire français et aussi chez le personnel de soutien. Certaines mesures correctrices furent mises en œuvre, ce qui a amené une progression lente, mais notable, de la représentation des deux groupes en quatre ans.

Toutefois, d'après les informations recueillies récemment par le Conseil²⁰, on considère la situation assez avancée actuellement pour que la nécessité du PAÉ soit reconsidérée, car on s'attend à ce que les corrections se poursuivent d'elles-mêmes.

À Jérôme-Le Royer, au départ on a noté une même sous-représentation parmi le personnel d'enseignement et d'éducation aux adultes. Cependant, des compressions ont limité l'application du plan d'action envisagé. La restructuration scolaire, qui retire le secteur anglais de cette commission scolaire, aura un impact certain sur la composition du personnel.

À la Commission scolaire Ste-Croix, enfin, les enseignants du primaire et du secondaire accusent aussi une sous-représentation des membres des minorités visibles et ethnoculturelles, tout comme le personnel de soutien, administratif et manuel. Toutefois en raison de l'inaction du ministère de l'Éducation dans le dossier, il n'y a pas eu de suite au plan d'action initialement envisagé.

À Montréal, aucune autre commission scolaire ne s'est volontairement engagée dans l'amorce d'un PAÉ visant les membres des communautés ethnoculturelles ; et à Québec, celui mis en place par l'ancienne Commission des écoles catholiques de Québec vise

²⁰ **BOURQUE**, Renée et **DRUDI**, Guy. *La représentation des membres des communautés culturelles dans les organismes d'éducation*, Recherche exploratoire, document interne, **CRI**, juillet 1998, p. 22.

exclusivement les femmes et les personnes handicapées, malgré l'hypothèse intuitive d'une sous-représentation des membres des communautés ethnoculturelles.

Néanmoins, là où la clientèle est elle-même diversifiée sur le plan culturel, les commissions scolaires sont sensibles à la nécessaire adaptation du personnel et souhaitent mieux équilibrer la composition de leurs effectifs.

En ce qui concerne les cégeps, aucune investigation systématique n'a pu être effectuée dans le cadre de la préparation du présent avis, alors que deux universités, celles de Montréal et de Concordia, ont été sollicitées pour fournir des informations sur la composition de leurs effectifs. Pour la première, les informations recueillies pour le Conseil révèlent qu'un PAÉ visant les femmes est passablement avancé et qu'on vient d'en établir un en ce qui concerne les membres des minorités visibles, en raison de contrats avec le gouvernement fédéral. On considère toutefois qu'il faudra six ans pour terminer l'analyse des effectifs et celle du système d'emplois. À l'Université Concordia, où la clientèle est composée à 50 % d'enfants d'immigrants, l'institution valorise cette diversité et tente de la reproduire au sein de son personnel. Les constats de 1996 font état d'une certaine sous-représentation des membres des minorités visibles, qui forment 13 % du personnel, pour les emplois semi-qualifiés, de bureau, de cols bleus et de l'entretien. On vise d'ailleurs, par un plan d'action, à augmenter leur représentation dans ces catégories d'emplois, de même que dans les postes de gestionnaires et de cadres supérieurs.

Dans le mouvement syndical qui regroupe les travailleurs du monde de l'éducation, on commence à se préoccuper de la sous-représentation ethnoculturelle dans les effectifs. Jusqu'ici, ce sont les PAÉ pour les femmes qui ont pris le gros des énergies de la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ). La CEQ vient toutefois d'entreprendre une importante recherche sur cette question en collaboration avec l'Université du Québec à Montréal. À la Confédération des syndicats nationaux (CSN), les 4 000 membres du secteur sont avant tout d'origine canadienne-française. Les représentants de la CSN semblent d'ailleurs avoir décelé chez les membres une certaine résistance à envisager des mesures correctrices obligatoires.

Ce survol d'organismes qui œuvrent en éducation fournit plusieurs indices d'une sous-représentation des personnes des groupes ethnoculturels travaillant dans ce secteur

d'activité²¹. On constate néanmoins qu'à toutes les fois que la situation est évaluée dans un environnement précis, une sous-représentation apparaît assez vite. De plus, le fait de desservir une clientèle variée semble un élément déclencheur d'une prise de conscience de l'écart entre la diversité observée chez cette clientèle et l'homogénéité du personnel qui offre les services. Mais les actions visant à corriger ces écarts ne sont pas perçues comme impératives.

1.2.2.5 Le secteur de la santé et des services sociaux

Toujours à la lumière des informations recueillies pour le compte du Conseil des relations interculturelles²², on peut dégager les éléments suivants des rencontres avec les personnes responsables des ressources humaines de quatre Centres locaux et de services communautaires (CLSC), des cinq hôpitaux également sollicités et de quelques organismes œuvrant dans ce secteur dans la région de Montréal.

Un PAÉ est en place actuellement dans un seul CLSC, celui de St-Michel. Il a permis de diagnostiquer une faible représentation des personnes des communautés ethnoculturelles dans certains postes, notamment ceux des cadres et des autres professionnels, et une concentration plus marquée parmi les médecins, les auxiliaires familiales et les services auxiliaires et de soutien. Des mesures de correction ont été mises de l'avant, mais leur application est difficile en raison des transferts qui prévalent dans le système actuel de gestion du personnel. Dans les autres CLSC investigués, on compte sur les dynamiques locales pour corriger, au besoin, la sous-représentation car, ou bien l'on considère que le personnel est déjà diversifié (St-Louis du Parc, St-Léonard), ou bien l'embauche est très faible et les priorités actuelles sont à la réorganisation interne (St-Laurent).

Dans les hôpitaux contactés²³, plusieurs se sont montrés sensibilisés à la diversité ethnoculturelle en raison de la clientèle qu'ils desservent. Mais aucun PAÉ n'a été mis en place même si certains avaient fait partie, en 1993, d'un projet pilote du ministère de la Santé et des Services sociaux dans 11 établissements pour réaliser un portrait global de la représentation des membres des communautés ethnoculturelles. L'attitude générale qui semble prévaloir présentement dans la majorité des administrations qui ont fait l'objet de

²¹ **Les sections 1.2.1** « La situation des minorités visibles » **et 1.2.2** « La situation des groupes ethnoculturels » de cet avis ont fait état des déficits de représentation dans les services publics (services gouvernementaux, services d'enseignement, services de santé et services sociaux).

²² **ATELIERS C.I.P.C.** *La représentation des membres des communautés culturelles dans les organismes de santé et des services sociaux*, document interne, mai 1998. Voir aussi la note précédente.

²³ Rivière-des-Prairies, Centre universitaire de santé McGill, Hôpital de Montréal pour enfants, Ste -Justine, Centre hospitalier de l'Université de Montréal et le Centre hospitalier de l'Université Laval.

l'étude, est à l'effet que la composition actuelle du personnel reflète la diversité de la clientèle desservie. L'Association des hôpitaux du Québec se montre d'ailleurs peu encline à favoriser la mise en place de PAÉ. La sensibilisation s'avère, par conséquent, la meilleure stratégie initiale pour faire progresser ce dossier.

La Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-centre explique à son tour que la réorganisation des trois dernières années a considérablement réduit la préoccupation des établissements pour les programmes d'accès à l'égalité. On précise aussi que ce sont les établissements eux-mêmes qui sont les maîtres-d'œuvre quant aux PAÉ. Du côté syndical, mentionnons que la CSN, un acteur majeur dans ce secteur, a adopté un PAÉ pour les membres des communautés ethnoculturelles et pour les membres des minorités visibles et compte faire connaître les différentes mesures à mettre de l'avant pour remédier à la sous-représentation observée dans ses rangs, ce qui pourrait avoir un certain impact dans le réseau.

L'Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux (ACCÉSSS) dénonce, pour sa part, l'inaction constatée dans le réseau de la santé et des services sociaux en ce qui concerne l'équité en emploi pour les membres des minorités. Selon cette association, on se limite à l'adaptation des services et on aurait de la difficulté, en particulier dans le réseau francophone, à admettre la présence de discrimination dans les institutions et à appliquer les correctifs nécessaires pour y remédier.

Mentionnons que le Conseil n'a eu connaissance d'aucun programme d'accès à l'égalité dans le secteur privé ayant pour clientèle-cible les membres des communautés ethnoculturelles et que, par conséquent, notre analyse de leur situation sur le marché du travail s'est limitée à quelques indicateurs.

Rappelons enfin que le but de ce portrait global est avant tout de jeter un éclairage récent sur la présence de la discrimination envers les personnes appartenant aux minorités visibles et ethnoculturelles. Soulignons aussi que nous avons constaté que la société québécoise a commencé à reconnaître cette discrimination et à y réagir avec plus ou moins de détermination.

Elle ne peut d'ailleurs faire autrement. En effet, tel que nous le verrons à la section suivante, le Québec doit tenir compte des normes internationales et internes pour viser à éliminer la discrimination. Mais auparavant, ajoutons quelques mots sur la situation des autres groupes discriminés visés par les différents programmes ou mesures d'accès à l'égalité. Notons toutefois que ces groupes (les femmes, les personnes handicapées et les autochtones), étant eux aussi victimes de discrimination, devront être compris dans les groupes-cibles tels que retenus par l'approche globale que le Conseil a décidé de privilégier.

1.2.3 Les autres groupes discriminés

Au Québec, en plus des groupes formés des membres des minorités visibles et ethnoculturelles, les autres groupes sociaux visés par des programmes d'action positive sont les femmes, les autochtones et les personnes handicapées. Mentionnons ici quelques données à leur sujet pour comprendre encore mieux la nécessité d'intervenir de façon globale afin de remédier à la discrimination et atteindre une véritable équité dans le domaine de l'emploi.

Au cours des dernières années, ce sont surtout les femmes qui ont retenu l'attention pour la discrimination en emploi. Ce n'est pas étonnant, si l'on considère leur importance démographique et l'efficacité de leurs regroupements et des pressions exercées. Elles composent en effet plus de la moitié de la population du Québec mais ne représentaient toujours en 1996 que 45,5 % de la population apte au travail, avec des conditions de travail moins avantageuses que celles des hommes à plusieurs points de vue : plus forte concentration professionnelle que chez les hommes, importance plus grande du travail à temps partiel et revenus moins élevés (72,3 % des revenus d'emploi des hommes travaillant à plein temps) même dans les cas où les compétences sont équivalentes. La discrimination systémique dont elles sont l'objet relève avant tout d'une organisation sociale toujours marquée par une différenciation très nette des rôles féminin et masculin. Même si des progrès importants ont été observés, il reste qu'il a fallu adopter la récente *Loi sur l'équité salariale* pour corriger à certaines inégalités de traitement.

Mais les femmes continuent de subir de la discrimination à l'embauche et à la promotion qui s'apparente à celle observée pour les membres des minorités visibles et ethnoculturelles. Elles demeurent très concentrées dans certains groupes professionnels (personnel administratif et de bureau) et accèdent difficilement aux postes de gestion.

Les autochtones et les personnes handicapées sont aussi des groupes visés par plusieurs mesures d'accès à l'égalité, compte tenu de la reconnaissance de discrimination systémique à leur égard, qui se manifeste par des pratiques d'exclusion sur le marché du travail.

Dans le premier cas, sans entrer dans trop de détails compte tenu des difficultés liées au sous-dénombrement et à la mesure de l'activité des autochtones, mentionnons qu'ils représentaient 2 % de la population du Québec en 1991²⁴. Plus jeunes que l'ensemble des Québécois, ils connaissent un taux de chômage plus élevé (17,4 % comparativement à 12,1 %). Le revenu des gens en emploi toute l'année est

²⁴ En 1996, en raison d'un sous-dénombrement important, ils ne représentent que 1 % de la population québécoise et 0,8 % de la population apte au travail est composée d'autochtones. 18,6 % des autochtones sont en chômage. Les données de 1991 sont plus détaillées et offrent une meilleure couverture que celles de 1996.

plus faible que celui de la moyenne québécoise (28 564 \$ contre 31 705 \$, ou 90 %) et la proportion de la population dont les revenus proviennent de transferts gouvernementaux est aussi fort importante.

Les personnes handicapées représentaient pour leur part 4,7 % de la population québécoise de 15 à 64 ans en 1991, (les données pour 1996 n'ayant pas été mises à jour). Mais on y retrouve seulement 3,9 % de la population active, avec un taux de chômage de 23,2 % et un revenu moyen plus faible (28 320 \$ ou 90 %) que celui de l'ensemble des personnes en emploi toute l'année.

On sait toutefois que l'une des variables importantes expliquant en partie le moins bon positionnement de ces deux sous-groupes sur le marché de l'emploi est lié à leur plus faible scolarité. En effet, en 1991, 43 % des autochtones n'avaient pas terminé leurs études secondaires comparativement à 39 % pour l'ensemble de la population de quinze ans et plus et 7,1 % détenaient un diplôme universitaire comparé à 10,3 % des Québécois de 15 ans et plus. Parmi les personnes handicapées, 48,5 % n'avaient pas terminé leurs études secondaires et 5,6 % seulement possédaient un diplôme universitaire²⁵.

Sous l'aspect de la scolarisation, on observe donc que leur situation est fort différente de celle observée pour les femmes et pour les membres des minorités visibles et ethnoculturelles. En effet, la scolarité des femmes se compare assez bien, quant au niveau atteint, à celle des hommes. En 1996, 35,8 % des femmes de 15 ans et plus vivant au Québec n'avaient pas terminé leur secondaire comparativement à 35,2 % des hommes, 22,6 % avaient obtenu leur diplôme d'études secondaires pour 21,3 % des hommes et l'obtention d'un diplôme universitaire caractérisait 11,1 % d'entre elles et 13,4 % des hommes. La scolarité ne justifie pas les différences constatées sur le marché du travail entre les femmes et leurs confrères masculins. La discrimination systémique y est ainsi plus évidente.

Mais elle devient plus évidente encore chez les membres des minorités visibles et des minorités ethnoculturelles car leur scolarité est plus élevée que pour tout groupe précédent et que pour l'ensemble de la population. Ainsi, parmi les personnes appartenant aux minorités visibles, on retrouve en 1996 une plus grande proportion de diplômés universitaires que parmi la population totale de 15 ans et plus du Québec (19,2 % comparé à 12,2 %) et une proportion moins grande parmi eux n'avait pas terminé le cours secondaire (31,2 % comparativement à 35,5 %). Pour la population immigrée, l'avantage d'une plus forte scolarité a déjà été reconnue : 18,7 % des immigrants avaient en 1996 un

²⁵ **STATISTIQUE Canada.** *Profil des populations définies aux fins de l'équité en matière d'emploi au Québec*, données tirées du *Recensement du Canada de 1991* et de l'*Enquête de 1991 sur la santé et les limitations d'activité*. Nous utilisons principalement les données de 1991 car toutes ces comparaisons ne sont pas possibles pour 1996.

diplôme universitaire. La proportion de ceux qui n'avaient pas terminé leur secondaire parmi les immigrés est semblable à celle de l'ensemble de la population. Quant aux 92 groupes ethnoculturels, 71 groupes ont une proportion de diplômés universitaires plus élevée que celle de l'ensemble de la population (12,2 %) ; 81 des 92 groupes ont à l'inverse une proportion de personnes n'ayant pas terminé leur secondaire inférieure à la moyenne québécoise (35,6 %).

Si l'on accepte que la scolarité est un élément déterminant de l'intégration et d'un meilleur positionnement sur le marché du travail et qu'elle constitue, en termes économiques, une indéniable valeur ajoutée du capital humain, on peut conclure que les membres des minorités visibles et de certaines minorités ethnoculturelles, compte tenu des remarques antérieures sur leurs obstacles respectifs en termes d'équité, sont sans doute les groupes les plus discriminés sur le marché du travail.

1.3 LES CADRES LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES

Pour bien comprendre les programmes d'accès à l'égalité, il est nécessaire de se référer au contexte légal et réglementaire dans lequel ils s'insèrent. Plusieurs textes législatifs s'inspirent du contenu de déclarations et de pactes adoptés au niveau international et que le Canada a ratifiés ; de plus, des lois adoptées par le gouvernement canadien dans les secteurs sous sa juridiction viennent aussi modeler l'adoption de ces programmes au Québec. Au Québec, certaines lois et réglementations encadrent la mise en place de ces programmes. Une brève revue de ce contexte sera esquissée afin de fournir un éclairage sur l'origine législative de ces programmes.

1.3.1 Au niveau international

Deux articles de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* sont souvent cités et ils reprennent les grands principes de l'égalité entre les êtres humains.

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » (Article 1).

« Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays » (Article 21.2).

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, adopté par les Nations Unies le 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 3 janvier 1976) auquel le Canada a adhéré le 19 mai 1976, garantit quant à lui un large éventail de droits civils et politiques, notamment ceux relatifs au travail, à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à l'éducation et à la santé, et ce « sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation », (Article 2 de la deuxième partie).

Les Nations Unies ont approuvé d'autres déclarations et conventions²⁶ dont une vise à éliminer spécifiquement la discrimination raciale. Le 20 novembre 1963, l'Assemblée générale proclamait la *Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, avec notamment un article sur les mesures à prendre :

« Tous les États doivent prendre des mesures efficaces pour réviser les politiques des gouvernements et des autres pouvoirs publics et pour abroger les lois et règlements de nature à faire naître ou perpétuer la discrimination raciale là où elle existe encore. Ils devraient adopter toutes les dispositions législatives en vue d'interdire cette discrimination et prendre toutes les mesures appropriées pour lutter contre les préjugés qui engendrent la discrimination raciale » (Article 4).

Suite à cette déclaration, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait le 21 décembre 1965 la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, qui est entrée en vigueur le 4 janvier 1969 et que le Canada a ratifié le 24 août 1966 et le 14 octobre 1970 :

« Dans la présente Convention, l'expression *discrimination raciale* vise toute distinction, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice,

²⁶ Parmi ces instruments, on retrouve le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique » (Article 1.4).

Une autre déclaration plus récente, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1992, précise le droit des membres des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques :

« Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale et publique » (Article 2.2 de la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*).

« Les États devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économique de leur pays » (Article 4.5).

Un dernier outil juridique auquel on peut se référer au plan international provient de l'Organisation internationale du travail, qui a adopté le 25 juin 1958 une *Convention concernant la discrimination* (emploi et profession), entrée en vigueur le 15 juin 1960 et ratifiée par le Canada le 26 novembre 1964, qui précise la forme de discrimination visée :

« Toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité des chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession » (Article 1.a).

« Tout membre pour lequel la présente Convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière » (Article 2).

« Tout membre pour lequel la présente Convention est en vigueur doit, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, promulguer des lois et encourager des programmes d'éducation propres à assurer cette acceptation et cette application » (Article 3.a.).

Ces instruments internationaux sont les premiers sur lesquels on peut s'appuyer pour établir les fondements juridiques de la lutte à la discrimination. Voyons maintenant les lois et règlements aux niveaux canadien et québécois.

1.3.2 Au niveau canadien

L'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* précise d'abord les formes de discrimination que subissent certains groupes.

« 1. La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

2. Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou origine ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques » (Article 15).

Puis, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, adoptée le 15 décembre 1995 et entrée en vigueur le 24 octobre 1996, crée un nouveau cadre législatif de l'équité en emploi qui régit les employeurs des secteurs privé et public sous juridiction fédérale. Elle complète et remplace certaines dispositions relatives à l'équité en emploi contenues dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* (L.R. ch.F-11), la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique fédérale* (L.R. ch.P-33) et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1986). Cette *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, à laquelle doivent se référer les entreprises du secteur privé sous juridiction fédérale (notamment les banques, les télécommunications et certains secteurs du transport), les sociétés publiques fédérales de 100 employés et plus et la fonction publique fédérale, a pour objet :

« De réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et (...) de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie de minorités visibles, conformément au principe selon lequel l'équité d'emploi requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences » (Article 2).

On remarque qu'en plus d'interdire la discrimination pour les motifs prévus à la *Charte canadienne des droits et libertés*, on permet des mesures correctrices, qui, dans certains cas, deviennent obligatoires.

1.3.3 Au niveau québécois

L'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec reconnaît aussi le droit à l'égalité pour tous en précisant les motifs de discrimination :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. »

Pour rendre effectif ce droit non seulement pour les individus mais aussi pour les groupes, des dispositions furent ajoutées à la charte (Partie III, *Les programmes d'accès à l'égalité*). Deux articles encadrent leur mise en place. Le premier définit leur objet :

« Un programme d'accès à l'égalité a pour objet de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi que dans les secteurs de l'éducation ou de la santé et tout autre service ordinairement offert au public.

Un tel programme est réputé non discriminatoire s'il est établi conformément à la charte. » (Article 86)

Il y a aussi la *Loi sur la fonction publique* qui a notamment pour objet de favoriser « l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique ainsi que l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires » (Article 3). L'article 43 de cette loi précise les conditions d'admission à un concours pour combler un emploi ou plusieurs emplois et stipule que ces conditions doivent permettre l'application des politiques du gouvernement, notamment la mise en place de programmes d'accès à l'égalité pour les femmes, les membres des communautés ethnoculturelles, les personnes handicapées et les autochtones. Et, plus récemment encore, la *Loi sur l'équité salariale*, adoptée en 1996 et entrée en vigueur en novembre 1997, vient renforcer les mesures pour lutter contre la discrimination que subissent les femmes :

« La présente loi a pour objet de corriger les écarts salariaux dus à la discrimination systémique fondée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois dans des catégories d'emplois à prédominance féminine. Ces écarts s'apprécient au sein d'une même entreprise, sauf s'il n'y existe aucune catégorie d'emplois à prédominance masculine » (Article 1).

Cette loi s'applique aux employeurs *dont l'entreprise compte 10 salariés et plus* (Article 4). Elle lie le *gouvernement, ses ministères, ses organismes et ceux qui en sont mandataires* (Article 3), ainsi que le secteur de l'éducation : « les collèges et commissions scolaires et les établissements visés par la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (L.R.Q., chapitre R-8.2)* » (Article 3.1). Elle prévoit que *l'employeur dont l'entreprise compte 100 salariés ou plus, doit établir, conformément à la présente loi, un programme d'équité salariale* (Article 10), sous la supervision d'une Commission d'équité salariale.

À la fin de ce premier chapitre, on peut constater que, malgré des prescriptions légales aux niveaux international, canadien et québécois pour l'égalité en emploi, tous les groupes sociaux, notamment les membres des minorités visibles et ethnoculturelles, n'ont pas les mêmes conditions d'accès à l'emploi ni de promotion sur le marché du travail québécois.

De plus, l'examen des prescriptions légales démontre que les lois tant canadiennes que québécoises se font de plus en plus contraignantes et élargissent leur couverture pour permettre de corriger les inégalités entre les groupes. Au niveau fédéral, la *Loi sur l'équité en emploi* oblige la fonction publique fédérale et les entreprises sous juridiction fédérale à mettre en œuvre des programmes d'équité en emploi pour les femmes, les autochtones, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées. Au Québec, la récente *Loi sur l'équité salariale* lie le gouvernement québécois, ses ministères et organismes et ceux qui en sont mandataires, le secteur parapublic, et même toute entreprise de 50 salariés et plus à établir des programmes d'équité salariale à l'intention des femmes. Faut-il croire alors que seule la voie légale permet de développer des programmes d'accès à l'égalité pour lutter contre la discrimination observée sur le marché du travail ?

Avant de nous prononcer, il nous semble opportun de faire le tour des expériences québécoises et canadiennes en matière d'action positive et d'en dégager les forces et les faiblesses. C'est précisément l'objet du prochain chapitre.

CHAPITRE 2

LES MESURES D'ACTION POSITIVE MISES EN PLACE AU QUÉBEC ET AU CANADA : DESCRIPTION ET BILAN DE LA SITUATION

Les mesures et programmes mis sur pied pour corriger la discrimination systémique, regroupés sous le vocable de mesures d'action positive, varient selon leur objet, les secteurs d'application et les groupes visés. Par contre, elles ont toutes en commun la lutte contre la discrimination systémique et les inégalités que subissent les membres de certains groupes sociaux ou catégories sociales, en assurant à ceux-ci une représentation équitable et une utilisation optimale de leur potentiel au sein de la société. Le présent chapitre décrit les mesures et les programmes québécois et ceux de juridiction fédérale couvrant le Québec et s'attarde aux difficultés rencontrées dans leur application. Un survol de l'expérience des autres provinces canadiennes en ce domaine complète le tour d'horizon.

Les constats faits sur ces mesures permettent d'en faire le bilan. Celui-ci renforce la nécessité de poursuivre les efforts et de modifier certaines façons de faire.

2.1 LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN VIGUEUR AU QUÉBEC

Comparativement aux mesures d'action positive mises en place dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, les mesures au Québec ont été mises en place assez récemment, soit à la fin des années 1980 et au début des années 1990, sauf celles des secteurs sous juridiction fédérale, qui datent des années 1970.

Il existe six grands types de programmes d'accès à l'égalité, appelés différemment selon leur objet ou le secteur visé : les programmes volontaires d'accès à l'égalité, le programme d'accès à l'égalité dans la fonction publique, le programme d'obligation contractuelle et les programmes proposés ou imposés ; à ces quatre catégories de programmes se greffent deux programmes de juridiction fédérale applicables au Québec : le programme de contrats fédéraux et les programmes applicables en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dans la fonction publique fédérale et dans les secteurs sous juridiction fédérale.

Pour en faciliter la compréhension, ils ont été regroupés dans un tableau-synthèse (Tableau 13) présenté en page suivante, qui illustre, pour chaque programme, les organismes responsables, l'objet du programme, les secteurs d'application, l'encadrement juridique ou réglementaire et les groupes visés. Considérons-les tour à tour.

2.1.1 Les programmes volontaires

Ces programmes d'accès à l'égalité peuvent être mis en place à l'initiative d'une entreprise privée ou d'un organisme public ou parapublic non visé par l'article 92 de la Charte des droits et libertés de la personne, c'est-à-dire non assujetti à la Loi sur la fonction publique du Québec. Il peut s'agir dans ce cas des municipalités, des commissions scolaires, des cégeps et des universités, des hôpitaux et des CLSC et des syndicats. Ces programmes s'adressent à un ou plusieurs groupes victimes de discrimination, notamment les femmes, les membres des minorités visibles et des communautés ethnoculturelles, les autochtones et les personnes handicapées. Mais leur application a davantage concerné les femmes car, au départ, ils ont été élaborés dans le cadre du Plan d'action visant le démarrage de programmes volontaires d'accès à l'égalité pour les femmes, adopté par le gouvernement du Québec en 1986.

Dans le cadre d'un programme volontaire, le choix du ou des groupes visés par le programme dépend de l'organisation concernée. La CDPDJ a la responsabilité de prêter son assistance à l'élaboration de ces programmes. Elle a d'ailleurs adopté à cet effet les *Lignes directrices concernant la validité des PAÉ établis volontairement dans le secteur de l'emploi* et a publié en 1988 un *Guide d'élaboration d'un programme volontaire*. C'est aussi elle qui en assure le suivi et l'évaluation.

Un des problèmes soulevés par ces programmes concerne la variation des groupes ciblés d'un employeur à l'autre. Comme on l'a vu au premier chapitre, tantôt on met en place des programmes pour les femmes, tantôt pour les membres des communautés ethnoculturelles, etc.

TABLEAU 13

Tableau-synthèse – Les différentes formes de PAÉ en emploi au Québec selon leurs caractéristiques

Caractéristiques	Programme d'obligation contractuelle	Programme de contrats fédéraux	Programmes volontaires	Programmes proposés ou imposés	Prog. d'accès à l'égalité pour les membres des com. ethnocul.	Loi sur l'équité en matière d'emploi
ORGANISMES RESPONSABLES	CDPDJ MRCI Conseil du trésor (CT) et min. ou org. Concerné (Québec)	Dév. des ress. hum. Travail Canada	CDPDJ Commission can. Des droits de la per. (CCDP)	CDPDJ CCDP	Secrétariat du CT et min. ou org. concerné (Québec)	Travail Canada Dév. Des res. humaines CT, CCDP Com. de la fonction pub. et min. ou organisme concerné (Canada)
OBJET	Contrats et subventions avec le gouv. Du Québec	Soumissions sur biens et services avec le gouv. du Canada	Décision de l'entreprise ou organisme	Après enquête ou plainte individuelle de discrimination en vertu d'un art. des chartes can. Ou québécoise	Fonction publique du gouv. Québec	Fonction publique fédérale Secteurs sous juridiction fédérale
SECTEURS D'APPLICATION	Org. à but lucratif de 100 employés ou plus recevant un contrat de 100 000 \$ et +	Tout org. de 100 empl. ou plus sou-missionnant pour 200 000 \$ et +	Tout organisme ou entreprise	Organisme ou entreprise	Min. ou org. Assujetti à la <i>Loi de la fonction publique</i>	Min. ou org. Relevant du CT du Canada Entreprises du gouv. féd. Entreprises sous juridiction du gouv. fédéral

TABLEAU 13

Tableau-synthèse – Les différentes formes de PAÉ en emploi au Québec selon leurs caractéristiques

Caractéristiques	Programme d'obligation contractuelle	Programme de contrats fédéraux	Programmes volontaires	Programmes proposés ou imposés	Prog. d'accès à l'égalité pour les membres des com. ethnocul.	Loi sur l'équité en matière d'emploi
ENCADREMENT JURIDIQUE OUVRIER	Règlement-cadre et lignes directrices	Loi et règlement sur l'équité en matière d'emploi	Charte can. Ou québécoise des droits de la pers.	Charte canadienne ou québécoise des droits de la personne	Prog. volontaire, <i>Loi de la fonction pub.</i> et Charte qc des droits de la pers.	<i>Loi sur l'équité en matière d'emploi</i>

TABLEAU 13

Tableau-synthèse – Les différentes formes de PAÉ en emploi au Québec selon leurs caractéristiques

Caractéristiques	Programme d'obligation contractuelle	Programme de contrats fédéraux	Programmes volontaires	Programmes proposés ou imposés	Prog. d'accès à l'égalité pour les membres des com. ethnocul.	Loi sur l'équité en matière d'emploi
GROUPES VISÉS	Femmes Minorités visibles Autochtones	Femmes Minorités visibles Pers. Handicapées Autochtones	Com. Ethnocul. Min. visibles ou les deux Tout autre groupe discriminé	Suivant le motif de plainte	Com. Ethnoculturelles de langue maternelle autre que le fr. ou l'anglais Minorités visibles	Femmes Minorités visibles Personnes handicapées Autochtones
EXEMPLES	Environ 154 entreprises privées	Environ 273 entreprises ou org. de tous les secteurs	SPCUM ET STCUM, hôpitaux, CLSC, Com. Scolaires	Santé Canada Canadien National Com. scol. De l'Industrie	Tous les min. et org. de la fonction pub. du Québec	Banques à chartre fédérale, transport (aérien, ...) et autres ; tous les min. et org. de la fonction publique fédérale

Source : **CHAMARD**, Régent. *Les programmes d'accès à l'égalité en emploi pour les communautés ethnoculturelles au Québec : résultats et contexte*. Document de recherche n°1, Conseil des relations interculturelles

De plus, on confie souvent le développement des programmes à des consultants, sans une véritable intégration dans la gestion des ressources humaines. Cela ne contribue pas non plus à la valorisation d'un tel engagement par les organismes parapublics et les entreprises.

Malgré l'octroi par le gouvernement de 6,5 M\$ pour la mise en œuvre de ces PAÉ de 1986 à 1989 et d'un budget complémentaire de 1,26 M\$ pour l'année 1990, les programmes volontaires n'ont pas donné les résultats escomptés. La plupart des employeurs ont abandonné ces programmes après quelques années, soit en raison de la fin des subventions, soit parce qu'ils ne les jugent plus prioritaires.

Il est aussi très difficile d'en assurer le suivi et l'évaluation à la grandeur du Québec, vu que les entreprises qui les mettent en place ne sont pas tenues de faire rapport quant aux retombées des mesures implantées.

Dans son récent bilan²⁷, la CDPDJ conclut d'ailleurs en ces termes en ce qui concerne les premières phases d'application des programmes volontaires :

« outre les tâtonnements inévitables, [les premières phases d'application] se sont caractérisées par des ratés et des impossibilités de contrôle satisfaisant, en raison des limites inhérentes aux décisions politiques qui ont été prises et à la formulation législative des pistes possibles de mise en œuvre. »

Les constats que l'on peut faire de l'application de ces programmes volontaires sont peu encourageants. La majorité des critiques portent sur la complexité de la démarche proposée, notamment le degré de précision exagéré des données demandées, sur la lourdeur de la démarche et sur les coûts non négligeables que les longs délais entraînent.

2.1.2 Les programmes d'accès à l'égalité dans la fonction publique québécoise

Selon l'article 43 de la *Loi sur la fonction publique*, tous les ministères doivent mettre en œuvre des programmes d'accès à l'égalité. Ils s'appliquent à quatre groupes discriminés : les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les membres des communautés ethnoculturelles dont la définition englobe les membres des minorités

²⁷ CDPDJ. *Op. cit.*, p.128.

visibles. La mise en place des PAÉ pour les communautés ethnoculturelles date de 1990 alors que pour les femmes, elle remonte à 1986. Pour les personnes handicapées, il s'agit plutôt d'un plan d'embauche, intitulé *Programme de stages de développement de l'employabilité à l'intention des personnes handicapées* et il est en vigueur depuis 1981. C'est le Secrétariat du Conseil du trésor qui est responsable de l'application de ces programmes ainsi que le ministère ou l'organisme concerné, mais la CDPDJ doit être consultée avant leur implantation (article 92 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec).

Il est encore difficile de dresser un bilan complet concernant l'application de ces PAÉ pour les groupes ciblés dans la fonction publique québécoise, le bilan du Conseil du trésor, prévu pour avril 1998, n'étant pas encore disponible. Toutefois les observations notées au premier chapitre témoignent déjà du peu d'impact du programme pour les membres des communautés ethnoculturelles.

Cette absence d'évaluation est aussi déplorée dans le récent rapport de la CDPDJ, qui ajoute que le morcellement des programmes en fonction des groupes-cibles aurait une part de responsabilité dans l'échec des progrès pour les membres des communautés ethnoculturelles²⁸. On y recommande l'instauration d'un seul programme pour tous les groupes-cibles et l'assujettissement de tous les programmes gouvernementaux à la surveillance prévue aux articles 87 à 91 de la Charte québécoise, ce qui permettrait aussi à la Commission d'exiger des rapports et de faire enquête²⁹.

2.1.3 Le programme d'obligation contractuelle

Au Québec, ce programme oblige certaines entreprises du secteur privé à mettre en œuvre un programme d'accès à l'égalité pour les femmes, les membres des minorités visibles et les autochtones. Il s'adresse aux entreprises de 100 employés et plus qui présentent une soumission au gouvernement du Québec pour un contrat de biens et services de 100 000 \$ et plus ou qui reçoivent une subvention de 100 000 \$ et plus. Ce programme a été créé par décision du Conseil des ministres, le 23 septembre 1987 et a été réellement mis en application à partir de 1989.

C'est le Secrétariat du Conseil du trésor qui est responsable de la gestion réglementaire de ce programme d'obligation contractuelle, c'est-à-dire des normes qui l'encadrent.

²⁸ CDPDJ. *Op. cit.*, p. 133.

²⁹ CDPDJ. *Op. cit.*, p. 141.

Les différents ministères sectoriels concernés sont responsables de l'analyse des demandes de subventions et de soumissions de contrats et rappellent aux entreprises leurs obligations quant aux PAÉ. Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) doit superviser le travail de l'ensemble de ces ministères pour l'application des PAÉ.

La Commission joue, quant à elle, un rôle d'expert-conseil auprès des entreprises qui doivent mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité à cause d'une subvention reçue ou d'un contrat octroyé. Elle appuie le Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que les autres ministères concernés pour l'évaluation de la performance des entreprises relativement au respect de leur engagement dans la mise en œuvre des PAÉ.

De décembre 1989 à décembre 1997, 189 entreprises ont été soumises à l'obligation de mettre en place un PAÉ. Parmi elles, 101 avaient franchi une première année d'application et fourni un premier bilan. Des 92 rapports que la Commission a pu analyser dans son récent bilan³⁰, on peut dire que les écarts entre les compétences sur le marché et la présence dans les effectifs se réduisent pour les femmes et les membres des minorités visibles, mais qu'on est encore loin de l'équité. De plus, l'évaluation secteur par secteur démontre que les autochtones demeurent le groupe-cible qui a le moins bénéficié de ce programme.

Quant à l'application du programme par les instances gouvernementales responsables, la Commission en souligne les ratés suivants : demandes d'exemption accordées, applications erronées du programme et subventions octroyées malgré une sanction en cours. Elle en conclut :

³⁰ **CDPDJ**. *Op. cit.*, pp.50 et 130.

« Devant ces faits on ne peut plus préoccupants pour la crédibilité du gouvernement en regard de la gestion de son propre programme, il est impérieux que le gouvernement mette en place un mécanisme qui clarifierait et coordonnerait les responsabilités de chacun à ce propos. »³¹

Dans un rapport remis récemment au MRCI, Marie-Thérèse Chicha évalue, quant à elle, après une enquête réalisée auprès des entreprises soumises à l'obligation contractuelle, que :

«... la grande majorité semble avancer très lentement et ne pas comprendre la raison d'être du PAÉ et des mesures à adopter. Un tel constat effectué dix ans après l'entrée en vigueur est préoccupant. (...) La plupart reconnaissent qu'en ce qui concerne les minorités visibles et les autochtones la situation n'a pas changé. »³²

Le même rapport fait état des principales difficultés perçues par les entreprises, en ces termes :

« Quant au processus, le diagnostic semble très long et technique à réaliser. Le modèle prôné par la CDPDJ n'est pas bien suivi. Il faut souligner que la plupart des entreprises semblent allouer peu de ressources aux PAÉ, ce qui peut également expliquer la lenteur des initiatives.

Quant à l'atteinte des objectifs, les entreprises identifient surtout deux types de difficultés : le manque de candidats qualifiés ou intéressés et les difficultés d'intégration potentielles ou réelles. Bien qu'elles soient en partie elles-mêmes responsables de ces difficultés, elles ne semblent pas en être conscientes. »³³

Quant aux constats en ce qui regarde les membres des minorités visibles, citons à nouveau la CDPDJ, chargée de son application et de son suivi qui les présente de la façon suivante :

³¹ **CDPDJ**. *Op. cit.*, p. 131.

³² **CHICHA**, Marie-Thérèse, *Portrait et analyse des programmes d'accès à l'égalité soumis à l'obligation contractuelle du Québec*, rapport au MRCI, document de travail, décembre 1998, p. 86.

³³ **CHICHA**, Marie-Thérèse. *Op. cit.*, p. 88.

- « Le tableau 9 montre certes la faiblesse de la présence des deux groupes (minorités visibles et autochtones). Mais il témoigne aussi des différences importantes dans leur représentation selon les secteurs (0,1 % dans les mines à 6,2 % dans les produits électroniques et matériel de bureau). Quant à l'évolution de cette représentation, elle a progressé dans huit des quinze secteurs (restée stable dans deux secteurs et a diminué dans cinq secteurs) ». (pp. 61-62).
- « Malgré des nombres faibles, un fait (est) marquant également pour les minorités visibles : dans le contexte de réduction générale des effectifs (-4,9 %) pour les catégories d'emplois retenues, le nombre des employés rattachés aux minorités visibles croît dans les entreprises soumises à l'obligation contractuelle. Il s'accroît même de façon significative, soit de 18,9 % (de 492 à 585). Cette avancée se limite toutefois, globalement, à certaines catégories d'occupations, soit les emplois professionnels (de 110 à 173 soit + 57,3 %), de production non spécialisée (81 à 127 ou 56,8 %) et les emplois de distribution (10 à 20, soit 100 %). [Leur présence diminue dans les emplois de direction (53 à 46 ou -13,2 %), techniques (93 à 92 ou -1,1 %), de superviseurs et contremaîtres (10 à 9 ou - 10 %), de production spécialisée (74 à 71 ou -4,1 %) et de la vente (61 à 47 ou -23 %)] » (pp. 65-66).
- « Les personnes rattachées au groupe des minorités visibles ont enregistré des gains (leur taux de représentation est passé de 1,7 % à 2,2 %) : leurs gains les plus significatifs se retrouvent parmi les professionnels (passage de 3,5 % à 4,7 %), les techniciens (de 4,4 % à 4,7 %) et dans la production non spécialisée (0,7 % à 1,2 %) [et la distribution de (1 % à 2 %). Les emplois de production spécialisée (1,6 %) et de superviseurs et contremaîtres (1,6 %) n'ont pas fait de gain. Des reculs ont été enregistrés parmi les employés de direction (1,8 % à 1,6 %) et de la vente (4,3 % à 3,7 %)] » (pp. 74-75).³⁴

Une partie des constats faits ici se rapprochent de ceux observés par les études et recherches plus globales du Conseil et présentés à la section 1.2.1. de cet avis. Ainsi le nombre de personnes appartenant aux minorités visibles et étant en emploi était de 187 600 en 1996 ; le programme d'obligation contractuelle ne couvre qu'une infime partie des membres des minorités visibles (592 ou 0,3 % de l'ensemble de la main-d'œuvre). Le moins qu'on puisse dire est que le programme d'obligation contractuelle ne semble pas être un instrument efficace et rapide pour atteindre une représentation équitable, estimée à 5,1 % sur l'ensemble du marché du travail au Québec.

2.1.4 Les programmes imposés ou proposés

Selon la charte québécoise, la CDPDJ peut, après une enquête où est constatée une situation de discrimination, proposer l'implantation d'un programme d'accès à l'égalité. Si la proposition de la Commission n'est pas suivie, cette dernière peut s'adresser à un tribunal pour exiger que le PAÉ soit élaboré et mis en œuvre. La mise en place de ces programmes imposés doit se faire en conformité avec les dispositions du règlement sur les programmes d'accès à l'égalité de la charte québécoise. La Commission canadienne des droits de la personne a le même pouvoir dans son champ de compétence.

Théoriquement, ces programmes font suite à une plainte déposée par un individu ou un organisme selon l'un des motifs de discrimination interdits par les chartes québécoise et canadienne. La longueur des délais encourus et les coûts d'une telle démarche font que

³⁴ CDPDJ. Op. cit., pp. 61 à 75.

ces programmes s'appliquent très rarement. Dans les faits, aucun programme n'a été imposé, dans le cas des membres des minorités visibles, par la CDPDJ.

Toutefois, dans son récent bilan sur les programmes d'accès à l'égalité au Québec, la CDPDJ relate qu'à la suite d'une plainte déposée par des enseignantes de la Commission scolaire de l'Industrie (CSI), le Tribunal des droits de la personne a condamné la CSI à verser une indemnité de 5 000 \$ à chacune des plaignantes et à élaborer et implanter un programme d'accès à l'égalité³⁵.

Mentionnons aussi un important jugement du Tribunal canadien des droits de la personne qui, en 1997, suite à une plainte de l'Alliance de la capitale nationale sur les relations raciales, a obligé le ministère Santé Canada à prendre de nombreuses mesures de redressement et de prévention pour garantir l'égalité en milieu de travail aux membres des minorités visibles au sein de ce ministère.

³⁵ CDPDJ. *Op. cit.*, p. 125.

2.1.5 Le programme de contrats fédéraux

Ce programme obligatoire est l'équivalent, au niveau du gouvernement fédéral, du programme d'obligation contractuelle du gouvernement du Québec. Il s'adresse aux entreprises privées ou aux organismes de 100 employés et plus qui présentent une soumission de 200 000 \$ et plus au gouvernement du Canada. Les groupes visés sont les femmes, les membres des minorités visibles, les personnes handicapées et les autochtones.

C'est le ministère du Développement des ressources humaines qui est responsable de l'implantation et de la vérification de ce programme. Il s'applique à plusieurs aspects de la gestion des entreprises ou organismes, mais il doit avant tout améliorer la situation des groupes désignés en augmentant leur représentation à tous les niveaux d'emploi³⁶. Il vise ainsi le recrutement, l'embauche, l'avancement et la formation des quatre groupes ciblés. C'est aussi ce ministère qui effectue les vérifications de conformité de ce programme pour les sous-traitants. Si les résultats de conformité ne sont pas favorables aux sous-traitants, ces derniers peuvent en appeler auprès du ministère du Travail, qui demande une vérification indépendante.

Comme pour son pendant provincial, la mise en œuvre de ce programme de contrats fédéraux d'équité en emploi dépend en grande partie de l'engagement de la direction des entreprises et des organismes ainsi que de la diffusion du contenu des programmes auprès des employés, des associations d'employés ou des syndicats. Il y a donc tout un travail de sensibilisation à faire qui pourrait être coordonné et appliqué à l'ensemble des secteurs d'activité du Québec, pas seulement à ceux qui présentent des soumissions au gouvernement du Canada.

Cette harmonisation apparaît d'autant plus nécessaire que dans l'évaluation des projets-pilotes volontaires de PAÉ³⁷ qui a été faite par le Secrétariat à la condition féminine du Québec en 1990, la plupart des entreprises privées trouvaient la méthode fédérale de mise en application de ces programmes beaucoup plus fructueuse et facile à adapter que celle mise de l'avant par la CDPDJ du Québec. De plus, les données

³⁶ DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DU CANADA. *Équité en emploi. Programmes de contrats fédéraux. Renseignements pour les fournisseurs et les organisations*, Gouvernement du Canada, 1997. Ce document explique les cinq étapes de la mise en œuvre et du fonctionnement de ces programmes d'équité en emploi (attestation, mise en œuvre, vérifications de conformité, appel du sous-traitant auprès du ministre du Travail, sanctions).

³⁷ SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE. *Programmes d'accès à l'égalité en emploi pour les femmes : rapport d'évaluation des projets-pilotes*, Québec, juin 1991, 103 pages.

recueillies par celle-ci demeurent confidentielles alors que les données recueillies par la Commission canadienne des droits de la personne sur les groupes discriminés, l'analyse de disponibilité, etc., peuvent être consultées par un ministre ou un fonctionnaire (article 34 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*). Bien qu'aucune information n'ait été publiée sur l'atteinte des résultats par ce programme, il demeure que cette possibilité d'accès à l'information permet des ajustements plus rapides et est un avantage par rapport au programme d'obligation contractuelle du gouvernement du Québec.

2.1.6 Le programme d'équité en emploi dans la fonction publique fédérale et dans les secteurs sous juridiction fédérale

Ce programme d'équité en emploi dans la fonction publique fédérale est obligatoire et est régi par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1995, entrée en vigueur en 1996. Mais des mesures d'accès à l'égalité dans la fonction publique existaient déjà depuis 1972, à l'égard des Canadiens français, des femmes et des autochtones. Sans être de véritables PAÉ, ces mesures entendaient privilégier les principes d'une promotion adaptée aux changements sociaux pour l'inclusion socio-économique de ces groupes ciblés.

Dès 1983 cependant, le gouvernement fédéral constatait que les mesures volontaires ne réussissaient pas à modifier de façon significative la situation en emploi de ces groupes. La Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi mise alors sur pied et présidée par Madame la juge Abella était convaincue que seule une loi d'application obligatoire, dans le secteur privé sous juridiction fédérale et dans le secteur public fédéral, pouvait éliminer les obstacles et les méthodes discriminatoires auxquels les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles font face en milieu de travail. La Loi sur l'équité en matière d'emploi fut adoptée en août 1986, à l'intention des employeurs du secteur privé relevant de la compétence du gouvernement fédéral. Elle fut réévaluée en 1992, où l'on recommandait d'étendre la portée de la loi à la fonction publique, ce qui se réalisa en 1995.

Pour les secteurs sous juridiction fédérale (principalement les secteurs des banques, des télécommunications, des transports interprovinciaux et les sociétés de la couronne fédérale), le rapport annuel indique que « la représentation des minorités visibles a continué de s'accroître de façon considérable, atteignant 9,7 %. Cela dit, ce taux était toujours inférieur au taux de représentation de ce groupe dans la population active canadienne (10,3 %) en 1996. »³⁸ (p. 39).

³⁸ DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Rapport annuel, Loi sur l'équité en matière d'emploi*, 1998.

En dix ans, soit de 1987 à 1997, la part des membres des minorités visibles dans les effectifs a presque doublé, passant de 5 % au début de l'application de la loi à 9,7 %. Cependant, au Québec, les progrès réalisés ne sont pas à la hauteur des résultats obtenus ailleurs au Canada : de 3 % en 1987, elle atteint 4 % en 1997. La progression a été beaucoup plus rapide en Ontario et en Colombie-Britannique, où les taux de représentation ont doublé.

La loi canadienne a donc eu des effets importants dans l'ensemble du secteur privé sous juridiction fédérale et dans les sociétés de la couronne, mais ces progrès sont inégaux d'une province à l'autre et selon les sous-secteurs.

D'après la nouvelle loi sanctionnée en décembre 1995 concernant l'équité en matière d'emploi mais mise en vigueur en octobre 1996, les ministères et organismes doivent mettre en œuvre des programmes d'équité en emploi pour les mêmes quatre groupes qu'auparavant : les femmes, les autochtones, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées. Le programme d'équité en emploi précise les mesures à adopter à court et à long termes pour les employeurs : des règles et des usages positifs à court terme en matière de recrutement, de formation, d'avancement et de maintien des groupes ciblés; des mesures d'adaptation raisonnables pour corriger la sous-représentation de ces groupes ; un calendrier de mise en œuvre des mesures et des règles d'usage; des objectifs quantitatifs à court terme de recrutement et d'avancement de ces groupes; des objectifs à long terme pour augmenter la représentation des groupes ciblés.

En ce qui concerne la fonction publique fédérale, l'application de la loi à ce secteur est trop récente pour en mesurer l'impact. Appliquée seulement depuis octobre 1997, il faudra voir dans quelle mesure la part des membres des minorités visibles s'y accroîtra. Les dernières données (mars 1998) indiquent que, dans l'ensemble du Canada, les membres des minorités visibles représentent 5,1 % des effectifs de la fonction publique fédérale (mars 1998) comparativement à 3 % en 1987.

La Commission canadienne des droits de la personne, dans son dernier rapport, souligne d'ailleurs la « piètre situation » et déplore que les « progrès semblent si limités », tout en spécifiant que « seuls deux des 42 organisations fédérales comptant 200 employés ou plus ont atteint le point de repère du recensement... le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Vingt-cinq organisations avaient moins de la moitié du taux de disponibilité de 10,3 % »³⁹.

³⁹ COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Rapport annuel 1998*.

La représentation des membres des minorités visibles dans la fonction publique fédérale au Québec n'atteint que 2,9 %⁴⁰. Elle est nettement plus basse qu'en Ontario (6,2 %) et en Colombie-Britannique (10,9 %). Il faut noter cependant que malgré une compression importante des effectifs (de -3,3 %) au Québec entre 1997 et 1998, le taux de présence des membres des minorités visibles a quand même augmenté de 2,7 % en 1997 à 2,9 % en 1998.

C'est le ministère du Développement des ressources humaines qui joue un rôle-conseil dans l'implantation, la promotion et l'administration des programmes d'équité en emploi pour les secteurs sous juridiction fédérale. Le Conseil du trésor du Canada et la Commission de la fonction publique fédérale, chacun agissant dans les limites de ses attributions selon la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, sont chargés de l'application de la loi en ce qui concerne la fonction publique fédérale. Mais c'est la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) qui vérifie si les employeurs se conforment à la loi dans la mise en application de ce programme d'équité en emploi. Elle peut clarifier et rendre exécutoires les principales obligations de l'employeur.

Un Tribunal de l'équité en matière d'emploi a été créé pour statuer, en cas de différends, entre les obligations prescrites par la Commission et les employeurs.

2.2 LES MESURES D'ACTION POSITIVE DANS LES AUTRES PROVINCES⁴¹

En plus du Québec, sept autres provinces ont mis en œuvre différentes mesures d'action positive relatives à l'équité en emploi. Le tableau qui suit (Tableau 14) présente les grands traits des mesures en vigueur dans chaque province au regard des lois concernées, des groupes visés, des secteurs d'application, des modalités de gestion de même que les mesures spécifiques qu'une province a pu mettre sur pied. On peut en dégager les grands constats suivants.

Tout d'abord, la plupart des provinces permettent l'application de mesures d'action positive en emploi visant l'amélioration des conditions des groupes désavantagés: ces mesures sont considérées comme non discriminatoires et ne vont pas à l'encontre des lois sur les droits de la personne. Cependant, on constate une grande variabilité dans les approches retenues tout comme dans les moyens mis en œuvre.

⁴⁰ SEC. DU CONSEIL DU TRÉSOR. *L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale, 1997-1998.*

⁴¹ Les informations présentées dans cette section sont tirées de **CHAMARD**, Régent, *Op. cit.*, pp. 44-56.

Les groupes généralement visés sont, à l'instar de ceux concernés par les programmes de juridiction fédérale, les femmes, les membres des minorités visibles, les personnes handicapées et les autochtones. Plusieurs mesures ou législations s'appliquent à la fonction publique mais il n'y a qu'en Nouvelle-Écosse où le programme d'action positive est obligatoire. Il a été élaboré en consultation avec le syndicat des employés du gouvernement de cette province. Ailleurs, les mesures sont ou fortement appuyées (Colombie-Britannique) ou simplement encouragées. Par contre, on ne retrouve aucun programme obligatoire, visant le secteur privé, qui serait semblable aux programmes relatifs à l'obligation contractuelle au Québec et au programme de contrats fédéraux.

En Ontario, depuis l'abolition en 1996 de la *Loi sur l'équité en emploi*, peu de temps après le retour au pouvoir d'un gouvernement dirigé par le chef du Parti conservateur, il existe simplement un plan dit d'égalité des chances, qui vise à la fois les secteurs privé et public et concerne avant tout les personnes handicapées et immigrantes. Le rôle du gouvernement consiste surtout à faciliter les efforts des employés et des employeurs, en matière d'égalité des chances, par une série de services, dont la création d'un site Web, l'amélioration des délais de traitement des plaintes, etc. L'Alberta a aussi développé une initiative de réseau, le *DIV NET (Diversity Network)* qui vise à faire la promotion de la diversité dans les industries, les institutions et les communautés de l'Alberta.

TABLEAU 14

Résumé de la situation dans sept provinces canadiennes relative à l'égalité ou à l'équité en emploi

Province	Lois/directives/prog.	Groupes visés	Secteurs d'application	Gestion	Programmes ou mesures spécifiques
COLOMBIE-BRITANNIQUE	- Équité en emploi intégrée à la <i>Loi sur la fonction publique</i> - Directive de la Commission sur les relations avec les employés de la fonction publique (CREFP) - Directive interdisant la discrimination et le harcèlement	- Autochtones - Personnes hand. - Femmes - Minorités visibles	Tous les ministères et organismes	- CREFP - Comité patronal/syndical sur l'équité en emploi	- Questionnaire d'auto-identification - Pub. du doc. <i>L'équité en emploi et le processus de dotation</i> - Pub. d'un rapport sur les barrières à l'emploi - Mise en place des plans d'équité en emploi et d'un programme de mentorat
ALBERTA	<i>Loi sur les droits de la personne, la citoyenneté et le multiculturalisme</i> (1996)	- Race - Incapacité physique - Ascendance - Croyances relig. - Incapacité mentale - Statut familial - Origine - Couleur - Statut matrimonial - Source de revenu - Sexe - Âge	Tous les secteurs	- Commission sur les droits de la personne et la citoyenneté - Fonds d'éducation - Dir. des services aux citoyens (Min. du développement des communautés)	<i>DIV NET (Diversity Network)</i> dont le but est de fournir du support aux org. faisant la promotion de la diversité dans les ministères, les institutions et les communautés
SASKATCHEWAN	-----	- Autochtones - Personnes hand. - Femmes - Min. visibles	Fonction publique	Direction de l'équité en emploi	- La publicité ciblée - Semaine commémorant l'équité en emploi - Enquête téléphonique

TABLEAU 14

Résumé de la situation dans sept provinces canadiennes relative à l'égalité ou à l'équité en emploi

Province	Lois/directives/prog.	Groupes visés	Secteurs d'application	Gestion	Programmes ou mesures spécifiques
MANITOBA	Charte et Code des droits de la personne	- Femmes - Autochtones - Min. visibles - Pers. Handicapées	Secteurs privé et public	- Com. des droits de la personne - Com. de la fonction publique du Manitoba	- Pub. Du doc. <i>Special Programs : A Preliminary Guide</i> - Pub. Du doc. <i>Accommodating Equality, Guidelines</i> - Ateliers de formation sur l'équité/la diversité en milieu de travail - Programmes d'action positive
ONTARIO	- Plan d'égalité des chances - Code des droits de la personne (1995)	Surtout les personnes handicapées et les immigrants	Tous les secteurs	Ministère des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs	- Mesures pour promouvoir l'égalité des chances dans la fonction publique - Pub. Du guide *Des résultats par la diversité : un guide pour les entreprises+ - Révision du Code et des procédures de la Com. des droits de la personne - Site <i>WEB</i>
NOUVEAU-BRUNSWICK	- <i>Loi sur les droits de la personne</i> - PAÉE 1991	- Femmes - Autochtones - Personnes hand. - Minorités visibles	Privé et public	- Com. des droits de la personne - Min. des Finances	- Programmes éducatifs - Prog. De création d'emplois - Prog. d'emplois d'été
NOUVELLE-ÉCOSSE	- <i>Loi sur les droits de la personne</i> - Prog. d'action positive obligatoire pour la fonction publique (1997)	- Autochtones - Noirs et autres minorités visibles - Personnes handicapées - Femmes	Secteurs public et privé	- Com. des droits de la personne - Dir. de la gestion de la diversité - Dir. des services aux Canadiens d'origine africaine	- Formation obligatoire sur l'équité en emploi et la diversité (2 jours) - Programmes de formation, de mentorat et d'emplois d'été visant les groupes-cibles

Source : Sites *Web* des provinces canadiennes

Ce bref survol *pancanadien* permet donc de conclure sur l'avance, du moins formelle, des gouvernements québécois et canadien quant à l'instauration de mesures visant l'équité en emploi. De plus, il est difficile de convenir ou non du succès des mesures évoquées ailleurs qu'au Québec et de les comparer avec la situation québécoise car, comme le tableau l'indique, leur instauration est trop récente.

2.3 BILAN DE LA SITUATION ACTUELLE

L'examen des programmes existants, tout comme les résultats qu'ils génèrent, permettent de constater quelles sont les difficultés et les limites actuelles dans l'application des mesures d'action positive.

Ces problèmes tiennent à des facteurs de deux ordres, mais qui se renforcent mutuellement. D'une part, il subsiste beaucoup de perceptions négatives entourant l'implantation et l'application des programmes, ce qui nuit à leur mise en œuvre. D'autre part, la complexité des programmes, tout comme le manque d'harmonisation, affectent leur efficacité. Nous présenterons d'abord ces aspects négatifs et nous dégagerons ensuite les éléments positifs qui ressortent de la pratique de l'action positive. Ceux-ci conduisent le Conseil des relations interculturelles à vouloir en maintenir l'utilisation tout en préconisant une réorganisation en profondeur.

2.3.1 Des résistances à l'action positive

Parmi les perceptions négatives associées à l'action positive, les plus fréquemment évoquées sont la discrimination à rebours, l'impression qu'on fixe des quotas et le sentiment que cette pratique va à l'encontre du principe du mérite.

Une discrimination à rebours

Certains considèrent l'action positive comme une discrimination à rebours, favorisant un groupe social qui jusque-là n'avait pas eu sa chance au soleil ; la population initialement avantagée serait la nouvelle à être discriminée.

L'action positive n'instaure pas de discrimination, elle cherche au contraire à corriger les préjudices engendrés par la discrimination. L'idée de la compensation, incluse dans la définition de l'action positive, n'en est pas le principal élément. Ce que l'on cible par ces mesures, c'est davantage l'équité à atteindre entre les différents groupes sociaux dans le domaine de l'emploi et aussi, par extension, dans toutes les sphères sociales.

Il est donc faux de considérer les mesures d'action positive comme préférentielles. En effet, à la base de ces mesures, il y a la reconnaissance du phénomène de discrimination et des inégalités à corriger ou à prévenir.

Un autre problème qui découle de ce mythe de *discrimination à rebours* est la perception selon laquelle les mesures d'action positive sont considérées comme des mesures de protection pour certains groupes, en raison de leur vulnérabilité supposée ou réelle. Pour les groupes discriminés, cette vision prend des allures de condescendance. Elle entretient aussi l'idée persistante que l'accès à l'égalité constitue un privilège et cela, pas seulement pour les groupes touchés par le phénomène de discrimination. Or, le travail est loin d'être un privilège. C'est un droit pour tous les membres de la société.

En outre, malgré le nom qu'on leur donne, les mesures d'action positive sont souvent formulées négativement (obligation de ne pas discriminer) plutôt que d'être considérées comme des mesures incitatives et positives, visant une amélioration des conditions de vie et de travail pour tous. C'est en supprimant ce caractère protecteur, dans la définition sociale de l'action positive et des mesures qui l'accompagnent, qu'il sera possible de mieux comprendre la nécessité économique et sociale ainsi que la portée politique des programmes d'équité en emploi.

Des quotas

Si les PAÉ ne sont pas des mesures de protection, ils ne sont pas non plus des *quotas*, autre mythe qui court quand on parle de ces programmes. En effet, un quota est une norme permanente ou temporaire précisant un nombre arbitraire et fixe de personnes et visant à atteindre une égalité arithmétique. Notons qu'une telle conception de quota est liée à l'idée de « ne pas embaucher plus que la limite prévue », conception qui devrait être dénoncée. La notion de quota, exprimée sous forme de nombre ou de pourcentage, n'a pas le même sens que les *objectifs quantitatifs* que cherchent à atteindre les PAÉ.

Voici l'interprétation de la *Loi d'équité en matière d'emploi* lorsqu'elle définit les objectifs quantitatifs :

« La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* exige que les employeurs fixent des objectifs quantitatifs en ce qui concerne le recrutement et l'avancement des membres des groupes désignés. (...). Les objectifs servent à mesurer les progrès réalisés pour obtenir un effectif représentatif. L'atteinte des objectifs quantitatifs est une façon de mesurer les progrès à l'égard de l'équité en emploi. (...) Les objectifs sont fondés sur le principe que le nombre de personnes appartenant à un groupe désigné et le type d'emplois qu'elles occupent devraient refléter leur disponibilité dans la population active canadienne. (...) Les objectifs quantitatifs relatifs à l'équité en emploi ne sont pas des quotas ». ⁴²

On le voit, alors que dans la notion d'objectifs quantitatifs intervient la notion de mesure, celle-ci n'est pas présente dans la notion de quota. Ce dernier, qu'il ait ou non un caractère temporaire, est défini de manière absolue, contraignante et rigide. C'est pourquoi on ne doit pas associer à la définition des mesures d'action positive celle de quota, puisque ces mesures sont dynamiques et destinées à briser le caractère, également dynamique et cumulatif, de la discrimination. On doit parler plutôt d'objectifs quantitatifs qui servent à mesurer le chemin parcouru dans la lutte à la discrimination systémique que subissent certains groupes sociaux.

À l'encontre du mérite

La notion de mérite est souvent utilisée aussi pour jeter du discrédit sur les mesures d'action positive. Ainsi, l'on oppose l'embauche au mérite à l'embauche par traitement préférentiel associée à l'action positive, ce qui est erroné. En effet, le gouvernement du Canada défend ainsi le principe du mérite dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1995 :

« La nouvelle loi renforce le principe du mérite en exigeant que soient supprimés les obstacles auxquels se heurtent les personnes appartenant aux groupes désignés s'ils ne sont pas liés aux exigences du poste. Tous les employés en tirent parti puisqu'il

⁴² GOUVERNEMENT DU CANADA. *Questions et réponses à l'intention des gestionnaires et du personnel pour la nouvelle Loi sur l'équité en matière d'emploi*, nov. 1996, pp. 5 et 6.

en résultera des pratiques de gestion qui sont à la fois justes et équitables pour tous les employés »⁴³.

La discrimination représente la négation du principe du mérite ; elle résulte, entre autres, d'une application déficiente de ce principe. Avec des exigences qui ne sont pas directement reliées aux postes offerts, comme la spécification de qualités personnelles recherchées, des éléments subjectifs sont introduits dans les processus de sélection, d'embauche et de promotion. Des instruments, comme les tests, les entrevues et les examens, peuvent comporter des biais culturels susceptibles de désavantager les membres des groupes discriminés. Renforcer le principe de mérite, c'est ce qui est recherché par l'examen des systèmes d'emploi et par leur révision, dans les situations où des effets discriminatoires sont détectables. Il s'agit en effet d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et d'atteindre éventuellement l'équité recherchée.

Mais croire que le mérite permettrait, à lui seul, de renforcer l'équité en emploi pour tous est un mythe qui est difficile à détruire, puisqu'on se base sur des tests standardisés d'évaluation des capacités et des performances de chaque individu sur le marché du travail. L'évaluation est ainsi individuelle, au cas par cas, et non pas une évaluation globale et sociale. Or, si l'on pense que cette évaluation est aussi sociale, elle peut faire partie de l'examen des obstacles que vivent les groupes discriminés dans leur acquisition des compétences requises. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre les mesures législatives prévues en ce qui concerne la sélection, l'embauche et la promotion des personnes. Leurs formes d'acquisition des compétences sont généralement représentées par des indicateurs comme les diplômes ou l'expérience de travail. Comme le fait remarquer Marie-Thérèse Chicha-Pontbriand :

« (Les indicateurs) assurent en effet une certaine standardisation des correspondances à effectuer entre les caractéristiques des candidatures et les postes à combler. Cependant, dans le cas de groupes-cibles, ces indicateurs peuvent contribuer fortement à distordre la réalité. Pourquoi ? Justement parce qu'ils ont été élaborés en fonction des membres du groupe qui traditionnellement a dominé le marché du travail. Ils excluent ainsi des caractéristiques de compétence propres aux membres des groupes-cibles. (...) Le recours généralisé à des indicateurs de

⁴³ GOUVERNEMENT DU CANADA. *La Loi sur l'équité en matière d'emploi. Questions et réponses à l'intention des gestionnaires et du personnel*, novembre 1996, p. 3.

compétence élaborés en fonction du groupe dominant a également pour effet de renforcer les barrières qui entravent la mobilité professionnelle des groupes-cibles »⁴⁴.

Si l'on n'utilise que la forme de compétence définie par le groupe de référence dominant sur le marché du travail, on finit plus ou moins par reproduire la ségrégation professionnelle dont on a parlé au premier chapitre. Si l'on intègre d'autres critères dans la définition de la compétence, en insistant sur son caractère d'apprentissage dynamique, on devrait être en mesure de contrer plus efficacement un des aspects de la discrimination systémique, à savoir la ségrégation professionnelle.

Il y a donc un travail à faire pour lutter contre les perceptions négatives associées aux mesures d'action positive. Mais ces perceptions sont aussi renforcées par la complexité et la désorganisation des programmes en vigueur.

2.3.2 Une efficacité limitée : complexité, manque d'harmonisation et de suivi

En raison à la fois de la relative nouveauté de ces programmes et de leurs multiples aspects techniques (analyses des effectifs, de disponibilité et du système d'emploi), leur mise en place s'avère ardue, ce qui fait que plusieurs entreprises renoncent à instaurer un tel programme, quitte à perdre éventuellement des contrats, dans le cas de l'obligation contractuelle ou bien prennent beaucoup de temps à le mettre en place.

Tout d'abord, la multiplicité des intervenants peut dissuader plusieurs entreprises ou organismes d'aller de l'avant. Outre les employeurs qui ont certaines responsabilités à assumer, on retrouve, comme on l'a vu, la *CDPDJ*, le *Conseil du trésor*, le *ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*. D'autres intervenants au niveau fédéral, tels la *Commission canadienne des droits de la personne*, le *ministère du Développement des ressources humaines*, le *Conseil du trésor* et la *Commission de la fonction publique canadienne* doivent aussi être mentionnés, car ils peuvent intervenir pour certains types de PAÉ applicables au Québec, tels le programme de contrats fédéraux et les programmes assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

⁴⁴ CHICHA-PONTBRIAND. Marie-Thérèse. *Discrimination systémique. Fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi*, Montréal, Éditions. Yvon Blais, 1990, pp. 138-139.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

C'est en fait l'intervenant principal dans l'implantation et la mise en application des PAÉ au Québec, comme le précisent les articles 87 à 91 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

La CDPDJ doit, sur demande, prêter son assistance à l'élaboration d'un PAÉ (article 87). Elle peut, après enquête, en proposer l'implantation dans le délai qu'elle fixe et elle peut s'adresser à un tribunal si sa proposition n'a pas été suivie (article 88). Elle en surveille l'application, peut effectuer des enquêtes et exiger des rapports (article 89). Si elle constate qu'un PAÉ n'est pas implanté dans le délai imparti, elle peut retirer son approbation (article 90). Elle peut enfin en modifier la teneur, le reporter ou l'annuler (article 91).

La multiplicité et la confusion des rôles de la Commission finissent par freiner le bon fonctionnement des PAÉ : étant à la fois expert-conseil et évaluateur, l'organisme se trouve dans une situation de juge et partie. Pour cette raison, le Conseil des relations interculturelles pense qu'il serait plus judicieux à l'avenir de séparer les rôles entre les fonctions d'information, de soutien et de service-conseil auprès des entreprises et de confier à la CDPDJ les seules fonctions de contrôle et d'évaluation du rendement des programmes, d'enquête et d'examen des plaintes. Ce changement, auquel on devrait ajouter la possibilité pour la CDPDJ de transmettre les résultats des programmes d'accès à l'égalité, devrait rendre plus transparents les progrès accomplis, puisqu'à l'heure actuelle, de par l'article 93 de la charte, elle est la seule détentrice et utilisatrice des données du programme d'obligation contractuelle.

D'ailleurs, c'est ce qui a été retenu au fédéral lors de l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1995.

Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI)

Le MRCI a aussi une responsabilité très large à l'égard des PAÉ. En vertu de l'article 138, il est responsable de l'application des articles 57 à 85 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la partie III de la charte qui concerne les PAÉ (articles 86 à 92). De plus, l'article 97, paragraphe 2 permet au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de faire des règlements sur cette question, c'est-à-dire qu'il peut *fixer les critères, normes, barèmes, conditions ou modalités concernant l'élaboration, l'implantation ou l'application de programmes d'accès à l'égalité, en établir les limites et déterminer toute mesure nécessaire ou utile à ces fins.*

Mais la CDPDJ partage aussi ce pouvoir de réglementation (article 99) avec le MRCI, ce qui pose un problème de chevauchement des responsabilités.

Le Conseil du trésor

Le président du Conseil du trésor est responsable de l'application des PAÉ pour la fonction publique québécoise, conformément à l'article 43 de la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1).

Le Conseil du trésor est chargé d'adopter le PAÉ proposé par son secrétariat, de le soumettre à l'approbation de la CDPDJ. Ensuite, il exige, au nom du gouvernement, la mise en oeuvre du PAÉ dans chacun des ministères et organismes dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*. C'est également le Conseil du trésor qui établit les règles et les directives d'application des programmes d'obligation contractuelle.

C'est au Secrétariat du Conseil du trésor que revient la tâche de préciser aux ministères et organismes le taux d'embauche à respecter et de communiquer les données attendues pour l'évaluation des résultats. Il assume aussi un rôle-conseil et assiste les ministères et organismes dans la mise en oeuvre d'un programme et dans la formation des personnes chargées du dossier. Le Secrétariat assure aussi le suivi du PAÉ, évalue les résultats et rédige les bilans. Le sous-ministre et les dirigeants de l'organisme gouvernemental qui doit mettre en place un PAÉ sont, quant à eux, responsables de l'application du programme et des résultats atteints. Ils actualisent les objectifs de représentation des groupes ciblés et élaborent un plan d'action en vue d'adapter le PAÉ à leur ministère ou organisme.

On constate donc l'importance stratégique du Conseil du trésor quant aux programmes s'adressant à la fonction publique. Le fait que ce rôle soit négligé à l'heure actuelle, tel qu'on l'a vu au premier chapitre, amène à questionner la volonté gouvernementale sur la place à donner aux groupes minoritaires au sein de la fonction publique.

En bref, on peut donc convenir de la nécessité d'une réduction du nombre des intervenants et d'une clarification des rôles, notamment en laissant à la CDPDJ le rôle de contrôle et de suivi des programmes

et en confiant à un seul organisme le rôle d'implantation et d'harmonisation des programmes, quel que soit le secteur d'application.

Un autre aspect négatif des programmes actuels tient à la variété des groupes-cibles d'un programme à l'autre. Les femmes, les membres des minorités visibles et ethnoculturelles, les autochtones et les personnes handicapées, qui constituent les groupes à propos desquels il existe un consensus social de discrimination, sont tour à tour visés par différents programmes. Puisque la démarche d'implantation d'un PAÉ est relativement laborieuse, il serait sûrement plus simple de l'entreprendre systématiquement et en même temps pour chacun des groupes. Ce serait le cas notamment pour l'analyse de disponibilité, avec la possibilité d'un partage de l'information entre les différents employeurs.

Une autre difficulté - et ce, quel que soit le programme - tient à l'imputabilité, qui doit être renforcée et clarifiée. L'évaluation du suivi est souvent partagée par de nombreux intervenants, dont les responsabilités s'enchevêtrent et dont le pouvoir de sanction est diffus, sauf dans le cas des programmes imposés, dans la mesure où le Tribunal des droits de la personne impose des correctifs. De plus, la confidentialité des données exigée par la charte empêche le transfert de l'information à des tiers et limite la transparence des résultats. La *Loi d'accès à l'information* encadre déjà suffisamment les possibilités d'abus dans ce domaine pour permettre d'envisager un changement législatif sur cette question précise.

En corrigeant les limites actuelles et les enchevêtrements mentionnés et en tablant sur les aspects positifs de ces programmes, il sera possible d'en améliorer l'efficacité.

2.3.3 La lutte à la discrimination : un renforcement nécessaire

Malgré les lacunes dans l'application actuelle des PAÉ, il reste qu'au Québec, la lutte à la discrimination est perçue comme un objectif à poursuivre ; et dans le discours public, rares sont ceux qui veulent remettre en question l'existence de mesures visant à l'enrayer. La valorisation des droits et libertés mise de l'avant par les lois et les différentes mesures qui visent la pleine participation de chaque citoyen font en sorte que les programmes

d'accès à l'égalité ne semblent pas remis en question à l'heure actuelle. La Commission vient de recommander d'étendre leur application, sans provoquer de grandes controverses.

La société québécoise ne semble pas craindre le renforcement des mesures visant à corriger les inégalités que subissent certains groupes discriminés, comme le démontre l'adoption de la Loi sur l'équité salariale, qui s'est faite sans trop de remous.

Dans certains cas, comme les programmes volontaires voulant remédier à une discrimination systémique ou les programmes d'obligation contractuelle, certains résultats peuvent être encourageants. Mais pour atteindre ces résultats, il faut que soient présentes certaines conditions ; en prenant comme exemple les programmes volontaires, la CDPDJ identifie ces trois conditions de réussite :

- « - la nécessité d'un engagement ferme de la haute direction et d'une intégration du programme aux objectifs et à la gestion de l'organisation ;
- l'importance de désigner une personne cadre comme responsable du programme et d'assurer une prise en charge permanente de la responsabilité dans l'organisation ;
- l'importance d'une stratégie de communication et de concertation pour assurer l'adhésion des gestionnaires et du personnel aux objectifs du programme »⁴⁵.

Quant aux programmes liés à l'obligation contractuelle, l'examen des rapports fait par la Commission laisse entendre que ce que l'entreprise a visé pour réussir, « c'est un changement systémique dans les façons de gérer les ressources humaines, qui touche à la fois l'ensemble des acteurs et l'ensemble des sous-systèmes de gestion »⁴⁶. L'engagement et l'adhésion de la haute direction des organisations sont donc des conditions nécessaires pour le succès des PAÉ et actuellement, ces manifestations de volonté ferme sont trop souvent absentes.

Rappelons que le gouvernement fédéral, à la suite d'un constat d'échec des programmes volontaires dans la fonction publique fédérale, a étendu la portée de la loi initialement adoptée en 1986 en adoptant une nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dont les objets sont ainsi définis :

⁴⁵ CDPDJ. Op. cit, p. 29-33 ; résumé, pp.11-12.

⁴⁶ CDPDJ. Op. cit., p. 108.

« réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles, conformément au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences. » ⁴⁷

Cette loi a favorisé le développement de méthodes et d'outils qui, selon les intervenants, s'avèrent moins complexes à mettre en œuvre que ceux mis en place par la CDPDJ et qui aident à vaincre les résistances à l'implantation des mesures qui en découlent.

Pour le Conseil des relations interculturelles, la pertinence ou la nécessité de s'attaquer à la discrimination par de vigoureuses mesures d'action positive ne sont pas en cause. Cependant, les lacunes constatées dans les programmes en vigueur au Québec invitent à les revoir en profondeur, autant dans leur approche globale que dans les modalités de leur application. Le laxisme constaté dans l'administration de ces programmes réduit leur efficacité et affecte négativement les perceptions à leur endroit. Ces perceptions négatives, à leur tour, font en sorte que l'on perd confiance en la valeur de ces programmes et qu'on néglige de les mettre en place ou de faire un suivi de leur application.

En ce qui concerne les mesures d'action positive, le Conseil propose donc d'agir à la fois sur les perceptions, objet du troisième chapitre de cet avis, et sur leurs modalités d'application, qui seront discutées au dernier chapitre.

⁴⁷ *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sanctionnée le 15 décembre 1995, L.C. chapitre 44, article 2.

CHAPITRE 3

ÉLARGIR LA PERSPECTIVE DE L'ACTION POSITIVE

Les deux premiers chapitres du présent avis ont permis de constater que, malgré le fait que la société québécoise reconnaisse la discrimination systémique dont sont victimes notamment les membres des minorités visibles et ethnoculturelles et qu'elle se soit imposée des mesures pour l'enrayer, la situation vécue par les membres de ces groupes sur le marché du travail ne s'améliore pas. D'une part, les programmes en place sont peu efficaces et d'autre part, l'application des différentes mesures d'action positive est loin de susciter de l'enthousiasme.

Le Conseil des relations interculturelles croit qu'il faut recentrer les objectifs de ces programmes afin d'élargir la perspective de l'action positive, ce qui est proposé en première partie de ce chapitre. Au-delà des mesures compensatoires, l'accent doit porter sur la nécessité d'établir une nouvelle forme de solidarité sociale, fondée sur un traitement égalitaire des individus qui composent les groupes présentement discriminés.

Il s'agit de faire valoir la nécessité de passer d'une égalité de droit à une égalité de fait et d'établir ainsi les bases d'un renforcement de la participation civique de tous les citoyens. Le chapitre se terminera par une présentation des conditions qui assurent une plus grande efficacité aux mesures d'action positive.

3.1 LES OBJECTIFS À POURSUIVRE

En général, l'action positive poursuit plusieurs objectifs recouvrant différents volets :

- premièrement, il s'agit de corriger les effets historiques et actuels de la discrimination et les inégalités qui en découlent et d'entreprendre des efforts systématiques pour éliminer cette discrimination ;*
- deuxièmement, l'action positive vise aussi à mettre en place des mesures préventives pour maintenir en permanence l'égalité visée ;*

- *troisièmement, au-delà des mesures correctrices et préventives, l'action positive devrait contribuer activement à cesser de reproduire et à diminuer les inégalités observées dans l'ensemble de la société ; autrement, l'exclusion et la pauvreté demeureront des conséquences fondamentales de la discrimination ;*
- *quatrièmement, l'action positive peut étendre sa portée, autour du domaine de l'emploi, en favorisant la pleine intégration des groupes discriminés en les associant à la concertation et à la participation aux décisions et aux orientations à chacun des paliers du marché du travail ;*
- *finalement, l'action positive est une composante spécifique – centrée ici sur le marché de l'emploi – parmi l'ensemble des moyens stratégiques mobilisés par la société québécoise pour atteindre une participation pleinement proportionnelle par tous les groupes et catégories de personnes discriminés, non seulement sur le marché du travail, mais aussi dans tous les secteurs de la vie publique.*

En raison de l'effort nécessité jusqu'ici pour contrer les effets historiques de la discrimination, l'aspect compensatoire a pris le dessus sur tous les autres volets. C'est pourquoi l'idée de compensation incluse dans la définition de l'action positive ne devrait plus être le principal élément de la stratégie à privilégier.

Les mesures compensatrices ou correctives ne sauraient être que des mesures à court terme. Les groupes discriminés ont, d'une part, le sentiment que ces compensations ne répondent pas à l'ampleur du phénomène de discrimination auquel ils font face et, d'autre part, l'ensemble de la société finit par se désengager face à l'action positive, ne voyant pas, à long terme, des résultats probants.

L'occupation active et durable d'un emploi est probablement le facteur qui conditionne le plus fortement la pleine intégration socio-économique, socioculturelle et civique d'une personne dans notre société. C'est pourquoi, dans la mesure même où les programmes d'action positive parviendront à accroître, sur le marché de l'emploi, l'égalité de présence des groupes et des catégories de personnes antérieurement discriminés, ces programmes induiront aussi d'autres effets positifs qui se répercuteront bien au-delà des seules réalités immédiates du marché du travail. Ainsi, on pourra prévoir des impacts sur la pauvreté, de même que sur la qualité civique des relations interculturelles au sein de la population générale.

Tout comme le phénomène de discrimination systémique est parfois nié, voire non compris au sein de la société, les inégalités sociales, économiques et politiques ne sont pas toujours reconnues pour les conséquences préjudiciables qu'elles entraînent, à savoir une exclusion de certains groupes sociaux de la vie publique. Il semble donc indispensable de contrer les obstacles à l'insertion socio-économique des groupes discriminés et de s'engager, comme société, dans des stratégies novatrices, efficaces et durables dont les effets permettront, cumulativement, de contrer le phénomène de paupérisation grandissante de certains groupes sociaux ou catégories sociales.

Le Conseil croit aussi qu'en mettant l'accent principalement sur l'égalité recherchée par les mesures d'action positive, élargissant ainsi la stratégie de lutte à la discrimination systémique au-delà de ces seuls programmes, tout en tirant parti des effets dynamisants de ces derniers, on encouragera ainsi, entre autres effets indirects, une plus grande harmonie dans les relations interculturelles.

De plus, dans le contexte actuel de la globalisation et de la mondialisation accélérées des marchés, les mesures d'action positive peuvent faciliter les ajustements nécessaires résultant de ces phénomènes et constituer un outil efficace permettant d'ouvrir et de pénétrer les marchés en développement. En effet, les entreprises dotées d'un effectif diversifié et sensibilisées à l'importance de cette diversité, pour desservir autant les marchés internationaux que domestiques, jouissent d'un avantage concurrentiel indéniable sur les autres entreprises qui ne s'y ajustent pas. Par ricochet, elles contribuent à réduire les inégalités constatées sur le marché du travail et à éliminer les obstacles auxquels font face les groupes discriminés.

3.2 DE L'ÉGALITÉ DE DROIT À L'ÉGALITÉ DE FAIT PAR L'ÉQUITÉ EN EMPLOI

L'égalité de droit, telle qu'énoncée par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne, se présente comme une norme universelle pour tous les citoyens. Mais il y a un écart important entre cette norme et la réalité des faits. L'égalité formelle entre les individus, même si elle est affirmée au niveau du droit et de son application, ne garantit en rien l'équité dans les faits entre les groupes sociaux.

Avec la connaissance qu'on a des formes d'inégalités que subissent certains groupes sociaux et qui deviennent insurmontables lorsque ces derniers font face au phénomène de discrimination

systémique, on se doit de passer à une nouvelle forme de solidarité sociale, qui soit fondée sur ce qu'il convient d'appeler un *traitement égalitaire* des groupes et des individus. Pour lutter efficacement contre les inégalités grandissantes et les conséquences néfastes de la pauvreté et du chômage résultant, entre autres, des effets de la discrimination, il faudra, tôt ou tard, appuyer cet objectif de réduction des inégalités sur une démarche proactive d'égalité et de justice sociale. C'est d'ailleurs précisément ce que cherchent à atteindre les mesures d'action positive.

Au début de leur mise en place, la plupart des mesures d'action positive destinées à lutter contre cette discrimination systémique visaient à assurer l'*égalité des chances* ou égalité de départ. Par la suite, leur perspective s'est modifiée ; elles devaient alors mener à une *égalité des résultats*, c'est-à-dire à un degré d'accès et à un taux de réussite comparables sur le marché du travail, quel que soit le groupe auquel on appartient. Les résultats démontraient qu'il ne suffisait pas d'éliminer les pratiques et les politiques discriminatoires qui défavorisaient certains groupes sociaux : il fallait également s'assurer de fournir des appuis efficaces à ces groupes pour supprimer la discrimination systémique qu'ils subissaient, tout en compensant les désavantages qui en résultaient.

En fait, il s'agissait de passer d'une approche qui consistait à mettre en place des mesures compensatrices pour garantir une égalité des chances au départ et corriger des inégalités passées et présentes sur le marché du travail, à une approche plus dynamique, centrée sur l'atteinte de résultats équitables. De cette manière, les mesures d'action positive auraient concrétisé l'affirmation du principe d'égalité. Dans une telle optique, les membres des groupes discriminés ne seraient plus désavantagés quant à leur participation : ils seraient plutôt encouragés à participer activement à tous les niveaux d'emploi, en autant que les mesures mises en place conduisent à une représentation équitable sur le marché du travail. Mais ce changement de perspective est demeuré pratiquement virtuel et l'application de mesures de redressement continue à être très limitée.

Un pas important vers l'équité en emploi pour tous serait aussi de cesser de penser que l'action positive et les mesures qui l'accompagnent sont *dérogatoires* au principe de l'égalité. Elles sont au contraire une affirmation de ce principe, en permettant aux individus membres de ces groupes discriminés d'avoir au départ les mêmes chances que les autres et en leur assurant, par des mesures de redressement, l'atteinte de l'équité en emploi.

L'approche des programmes visant l'égalité des résultats, qui passe, entre autres, par une analyse de la disponibilité des groupes discriminés sur le marché du travail, s'est quand même imposée dans les interventions politiques et législatives. Mais pour demeurer efficace, cette approche doit aussi pouvoir être

modifiée au besoin et être placée dans une perspective dynamique et évolutive. Dans la mesure où la discrimination systémique subie par certains groupes est, elle aussi, dynamique et changeante, les mesures à prendre pour la contrer doivent pouvoir être revues et corrigées afin de correspondre à cette réalité qui se modifie.

L'égalité et les mesures pour lutter contre les inégalités sociales et économiques subies par ces groupes doivent être pensées globalement comme une pratique sociale de solidarité et s'inscrire dans une approche de participation et de représentation équitable. C'est ce que devrait aussi viser l'action positive, en corrigeant de façon appropriée et durable les situations d'inégalité en emploi et en cherchant ainsi à enrayer et à prévenir toute discrimination systémique future. À ce moment-là, les actions positives ne seront plus associées à une vision statique de l'égalité, c'est-à-dire centrées uniquement sur l'égalité des chances, mais elles seront plutôt identifiées comme un moyen destiné à atteindre une égalité dans les résultats et à remédier à un problème d'exclusion économique et sociale. Le Tableau XV résume les points de contraste entre l'approche des premiers PAÉ et celle proposée pour le futur.

En mettant davantage l'accent sur l'égalité des résultats et en positionnant les mesures d'action positive dans une perspective plus large de lutte à l'exclusion avec l'objectif d'assurer la participation de tous, le passage d'une égalité de droit à une égalité de fait pourra se concrétiser graduellement, ce qui représentera un puissant levier d'intégration et de participation.

TABLEAU 15
Quelques points de contraste entre l'approche des PAÉ de la première génération et l'approche des PAÉ de la prochaine génération

Génération PAÉ	Les PAÉ de <i>première génération</i>	Les PAÉ de prochaine génération
Dimensions		
Buts administratifs du programme (et orientation par rapport au temps)	Corriger, par des mesures compensatoires à court terme, les effets cumulatifs passés de la discrimination systémique à l'égard de membres de certains groupes sociaux ou catégories sociales.	Corriger, par des mesures compensatoires à court terme, les effets cumulatifs passés de la discrimination systémique à l'égard de membres de certains groupes sociaux ou catégories sociales et prévenir toute discrimination systémique future par des mesures proactives visant à supprimer les obstacles à l'égalité des résultats dans les pratiques actuelles de gestion de l'emploi (accès et mobilité).
But politique et juridique du PAÉ	Idéalement, assurer l' égalité de droit : garantir des <i>chances égales au départ</i> en appliquant une procédure équitable (de recrutement/sélection/embauche/intégration/formation/promotion).	Idéalement, assurer l' égalité de fait : garantir la probabilité maximum d'aboutir à des <i>résultats équitables</i> en maximisant les conditions d'efficacité des mesures actives d'équité en emploi.
Caractère temporaire ou permanent des programmes (en principe)	Un tel programme était <i>temporaire</i> , du moins en principe, car, une fois corrigées les iniquités passées, il était présumé que le fonctionnement systémique allait demeurer équitable dans l'avenir.	Un tel programme sera <i>permanent</i> , même en principe : le système discriminatoire étant lui-même dynamique et évolutif en longue période, alors le dispositif conçu pour en corriger ou en prévenir les effets préjudiciables doit donc demeurer en place et adapter ses modalités d'intervention en fonction de cette évolution.
Nature présumée du système de discrimination	Le système discriminatoire est conçu en termes <i>statiques</i> , dans la perspective de corriger un jour, une fois pour toutes, ses effets cumulatifs de discrimination passés (le système ne discriminerait plus ensuite).	Le système discriminatoire est conçu comme un réseau <i>complexe et dynamique</i> de facteurs, dont il faut surveiller et suivre l'évolution future afin de pouvoir en annuler ou en prévenir les nouveaux risques d'effets préjudiciables.
Contexte sociétal de discrimination systémique jugé pertinent pour les PAÉ et pour d'autres actions anti-discrimination	Le marché du travail et le système éducatif et de formation professionnelle (ou technique) initiale et continue.	Le marché du travail et le système éducatif et de formation professionnelle (ou technique) initiale et continue; plus le champ des effets de discrimination subis dans tous les secteurs de la vie publique où la participation civique des citoyens est censée, en droit, être égale mais ne l'est pas.
Principal enjeu de société promu par les PAÉ	L'intégration socio-économique de tous les citoyens dans des conditions d'égalité, par leur participation en emploi au sein du marché du travail (secteurs public et privé), y compris dans la mobilité verticale et horizontale entre emplois.	L'intégration socio-économique complète de tous les citoyens dans des conditions d'égalité, par leur participation en emploi au sein du marché du travail (secteurs public et privé), y compris dans la mobilité verticale et horizontale entre emplois. Plus : l'intégration de tous les citoyens dans des conditions d'égalité, par leur participation civique à

		travers des rôles dans l'ensemble des secteurs institutionnels de la vie publique.
--	--	--

3.3 ACCROÎTRE LA PARTICIPATION CIVIQUE

Le Conseil des relations interculturelles (CRI) a pris connaissance d'expériences étrangères qui mettent de l'avant des mesures incitatives et des programmes qui favorisent l'inclusion socio-économique des groupes défavorisés et discriminés⁴⁸. C'est le cas par exemple d'une association, *Suède 2000*, comptant 25 entreprises privées et des organisations publiques qui s'engagent, conjointement, à favoriser activement une prise de conscience, au sein de l'opinion publique, de la valeur que représente la diversité des populations en Suède. Ensemble, les hautes directions de ces entreprises acceptent de promouvoir le concept de « *compétence culturellement diversifiée* » qui prône l'égalité au niveau de la carrière professionnelle, la force innovatrice des immigrants sur le marché du travail et la force concurrentielle internationale de la Suède, ce qui entraîne des effets positifs pour les individus et la société.

Ce genre d'association pourrait très bien se transposer au contexte québécois. Il y aurait un intérêt certain à développer, pour les employeurs et les employés, des programmes de formation portant sur la gestion des moyens d'intégration de la diversité sociale et d'offrir ces programmes dans l'ensemble des milieux de travail. Il s'agit également de trouver des moyens pour valoriser les entreprises activement engagées dans la lutte à la discrimination et aux inégalités sociales et économiques des groupes discriminés, par des initiatives proactives d'investissements interne et social.

Plusieurs avantages découleraient de la pleine utilisation des compétences diversifiées de l'ensemble de la population. Si l'on place dans cette perspective les mesures pour lutter contre la discrimination systémique et la marginalisation que vivent certains groupes sociaux, l'ensemble de la société en tirera davantage de bénéfices.

Dans son avis, *Un Québec pour tous ses citoyens - Les défis actuels d'une démocratie pluraliste*, le Conseil a particulièrement insisté sur le choix d'un modèle d'intégration pluraliste des personnes membres de groupes minoritaires et des nouveaux arrivants, en précisant que *l'intégration des nouveaux arrivants est un processus à long terme qui n'est achevé que par la pleine participation à la société québécoise et le développement d'un sentiment d'appartenance à son égard*⁴⁹. Le Conseil croit que l'une des façons de faciliter la participation civique pour tous passe par des mesures d'action positive qui

⁴⁸ **LINDBURG**, Lori. *Profit mutuel : L'investissement d'entreprise dans l'inclusion socio-économique des communautés d'immigrés et de minorités ethniques d'Europe*, Migration Policy Group, Bruxelles, 1997, pp. 26 à 35.

⁴⁹ **CRI**. *Un Québec pour tous ses citoyens - Les défis d'une démocratie pluraliste*, Montréal, 3 février 1997, p. 22.

permettront alors de contrer les phénomènes de discrimination systémique et d'exclusion socio-économique subies par certains groupes sociaux, en particulier les membres des minorités visibles et ethnoculturelles.

Rappelons ici qu'une proportion importante, sinon majoritaire, des immigrants est sélectionnée avec l'objectif d'améliorer la force économique du Québec, soit par leurs investissements, soit par leurs qualifications professionnelles et leur capacité à s'adapter et à intégrer le marché du travail. Aussi, leur permettre d'accéder à la réalisation de leur potentiel devient, en plus d'une question de justice sociale, une rentabilisation des efforts du Québec en immigration. Dans la même optique, si l'on se souvient de la forte scolarité des membres des minorités visibles, dont une part grandissante naît et se forme au Québec, atteindre l'équité en emploi devient ainsi un objectif autant économique que social.

Ce que le Conseil propose, c'est donc de faire converger les intérêts personnels et sociaux des entreprises et des citoyens, en valorisant leur rôle civique pour une pleine participation. L'engagement de l'État peut se conjuguer à celui du monde des affaires, par l'adoption de stratégies et de mesures rentables, économiquement et socialement, pour l'ensemble de la société québécoise. Offrir une réelle participation civique à tous les citoyens du Québec, c'est :

- *utiliser, par exemple, les réserves de compétences et de talents largement inexploitées des personnes membres des minorités ethnoculturelles et des minorités visibles ;*
- *proposer une représentation égalitaire et équitable au sein de l'ensemble des secteurs d'activité du Québec ;*
- *pour les entreprises, mettre à profit les connaissances et les réseaux des immigrants afin de permettre au Québec de mieux s'insérer sur les marchés internationaux et de répondre aux besoins des marchés domestiques ;*
- *lutter efficacement contre la discrimination systémique et les inégalités socio-économiques subies par certains groupes sociaux et ainsi atteindre une plus grande stabilité et une prospérité mieux partagée dans toutes les communautés ;*
- *s'engager dans des initiatives novatrices afin de promouvoir l'inclusion socio-économique de tous, par l'adoption de mesures d'action positive ;*
- *enfin, défendre une éthique sociale qui englobe la participation civique de tous et une meilleure équité en emploi.*

Mais il ne s'agit pas seulement d'inscrire les mesures d'action positive dans un continuum d'efforts vers une pleine participation civique, il faut aussi en assurer l'efficacité.

3.4 LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DE L'ACTION POSITIVE

Plusieurs facteurs conditionnent le succès des mesures d'action positive. Comme dans toute action touchant les valeurs et comportements humains, ces mesures sont difficiles à mettre en place de manière efficace. Les spécialistes, qui se sont penchés sur l'évaluation de ces mesures, arrivent à cerner cinq grandes caractéristiques internes liées à leur efficacité :

« **Le degré de formalisation** : des objectifs clairs et précis, avec un échéancier et des plans pour atteindre les cibles fixées ;

L'étendue : soit si les mesures cherchent à améliorer la conscientisation, si elles visent tous les volets de la gestion des ressources humaines, tels le recrutement, la formation et le perfectionnement, la sélection, la promotion ;

le degré de support par les gestionnaires et les ressources qui y sont allouées ;

le suivi et l'évaluation de leur efficacité ;

la formation, le nombre d'activités et la qualité des différentes sortes de formation données aux gestionnaires et employés sur ces mesures et leurs objectifs. »⁵⁰

Il faut tenir compte du fait que leur efficacité diffère selon les caractéristiques de l'environnement (secteur industriel, taille de l'entreprise) et de l'organisation. Ainsi, les résultats vont démontrer une plus grande efficacité dans certaines industries, dans les organismes de grande taille ou avec des structures davantage formalisées et des fonctions centralisées, en l'absence d'une politique d'ancienneté, lorsque la direction des ressources humaines détient davantage de pouvoir et que les mesures d'action positive sont intégrées dans le développement stratégique et sont appuyées par d'autres programmes et mesures liés aux ressources humaines.

Les effets de ces mesures vont aussi varier en fonction des groupes professionnels et selon le sexe. Mais la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée n'est pas invoquée comme un facteur de succès. En effet, le profil de qualifications de cette main-d'œuvre montre plusieurs avantages.

D'autres auteurs avancent que certains groupes de facteurs ont davantage de poids dans l'efficacité de ces mesures. Ainsi le premier groupe de facteurs, soit l'imputabilité, les objectifs, l'échéancier et les

⁵⁰ Adaptation française du texte de Joanne D. **LECK** et David M. **SAUNDERS**. *Employment Equity Programs : Effects On Hiring Visible Minorities* », pp. 83-84, in Saunders, David, ed., *New Approaches to Employee Management. Discrimination in Employment*, vol. 2, Greenwich Co., Jai Press inc., 1994.

mécanismes de suivi et de contrôle ont davantage de poids que le deuxième groupe, soit la promotion continue, les efforts spéciaux de recrutement et de formation d'un groupe discriminé et la révision des pratiques d'embauche ; le troisième groupe de facteurs, soit la présence d'un comité ou d'un coordonnateur et le niveau des ressources et budgets alloués, aurait moins d'importance que le deuxième⁵¹. D'autres soulignent que « la volonté d'effectuer les changements requis par un tel programme est déterminante pour sa réussite et cette volonté se concrétise, (entre autres), par un engagement ferme des hauts dirigeants »⁵².

L'efficacité de ces mesures doit être évaluée en fonction de leurs aspects tant qualitatifs que quantitatifs. Par exemple, l'évaluation se concentre très souvent sur les taux de représentation des groupes discriminés comme indicateur de cette performance des mesures. Mais les résultats indiquent que beaucoup de difficultés persistent lorsque les groupes discriminés sont en emploi, ceux-ci ayant peu d'accès aux promotions et aux postes de gestion.

Un programme qui aura été en place depuis longtemps et qui aura fait l'objet d'une évaluation et d'un suivi régulier démontrera davantage d'efficacité qu'un programme mis en place récemment. Ceci implique qu'il faut donner le temps à ces programmes de faire leur preuve. Il ne s'agit pas de savoir si on doit ou non maintenir ces programmes, puisque leur efficacité a été démontrée dans la mesure où sont présentes les conditions d'efficacité mentionnées ci-dessus. La question est plutôt de se savoir ce qu'il convient de faire pour en améliorer le rendement social et économique.

L'égalité des chances signifie, somme toute, de permettre à tous les individus de monter dans la hiérarchie sociale selon leurs capacités. Mais cet objectif est difficile à atteindre, car la discrimination se fonde sur des mécanismes qui tendent à assurer le maintien des inégalités, en favorisant l'exclusion systématique de différentes catégories sociales ou de différents groupes sociaux.

⁵¹ **HARRISH, C. Jain.** *Canadian Federal Employment Equity Policies : An Evaluation* pp. 66-67. In Saunders, D., *Op. cit.*

⁵² **CDPDJ.** *Op. cit.*, pp. 129 et 146-147.

Pour y arriver, il faut que, pour l'ensemble de la société, l'égalité de fait prenne le relais de l'égalité de droit. Seule une législation sur l'équité en emploi permettrait, selon le Conseil des relations interculturelles, d'y parvenir. Le dernier chapitre de cet avis porte donc sur la nécessité d'une législation sur l'équité en emploi et sur les mesures complémentaires qui s'imposent.

CHAPITRE 4

LA NÉCESSITÉ D'UNE LÉGISLATION SUR L'ÉQUITÉ EN EMPLOI

Tout en s'inscrivant dans la continuité des mesures compensatrices traditionnelles visant l'égalité de droit, la perspective élargie de l'action positive met l'accent sur une approche plus globale et plus inclusive visant l'égalité de fait. Le Conseil des relations interculturelles cherche ainsi à jeter les bases d'une solidarité sociale renouvelée par l'inclusion de tous sur le marché de l'emploi.

Le Conseil est convaincu que cette solidarité sociale ne s'imposera pas seulement sur la base d'efforts volontaires. Pour qu'elle se matérialise, une législation devra traduire et concrétiser cette façon de voir les choses.

Le Conseil en arrive à cette solution en raison de l'ampleur des difficultés liées à la situation actuelle, qui seront rappelées brièvement ici, et après l'examen de différentes options possibles. Les objectifs et les grands principes de la loi seront ensuite présentés et le chapitre se terminera par la description des mesures devant préparer et accompagner la mise en place de cette législation.

4.1 LES LACUNES ACTUELLES ET LES OPTIONS POSSIBLES

Le Conseil est conscient que plusieurs résistances face aux mesures d'action positive sont présentes dans la société québécoise. Les préjugés et l'indifférence de la majorité à l'endroit des groupes désavantagés constituent deux obstacles de taille à toute intervention visant à instaurer des pratiques égalitaires dans les milieux de travail. D'ailleurs, plusieurs raisons, qui ressemblent plutôt à des excuses, sont formulées lorsque vient le temps d'expliquer les faibles résultats obtenus à ce jour : les compressions d'effectifs, les réorganisations, les fusions, etc. L'objectif ultime d'assurer une représentation équitable et de permettre l'exercice de droits fondamentaux devient alors secondaire dans ce contexte de bouleversements et d'ajustements cycliques et structurels; c'est comme si l'on se fermait les yeux devant un marché du travail qui présente des ratés et des dysfonctionnements.

Ces résistances seraient sans conséquence si elles ne se traduisaient pas dans les faits par plusieurs manifestations de discrimination. L'accès à l'emploi est certes la forme la plus critique, mais d'autres formes de discrimination persistent, que ce soit par le blocage de la progression de la carrière et des promotions, par le confinement dans certaines catégories d'emplois peu rémunérés et qui demandent peu

de qualifications, par la discrimination salariale, par la persistance du taux de chômage et du taux de dépendance à l'aide sociale plus élevés malgré la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée.

On pourrait aussi parler des corporations professionnelles qui limitent indûment l'accès aux professions réglementées en refusant la reconnaissance d'expériences et de qualifications acquises à l'étranger ; il y a aussi des filières de formation imposées pour accéder à certaines professions, où l'on observe que les bassins d'étudiants reflètent très mal la composition diversifiée de la population. Cela se répercute sur la disponibilité de la main-d'œuvre dans ces professions. Il en va de même de l'image monolithique projetée par beaucoup d'employeurs et qui décourage la candidature de toute personne qui n'appartiendrait pas au groupe dominant.

Devant la persistance de la discrimination et les limites des programmes existants, le Conseil des relations interculturelles vient à la conclusion que des changements fondamentaux en matière d'équité en emploi sont indispensables.

D'autres moyens peuvent-ils permettre d'atteindre les mêmes résultats ?

Il est évident que d'autres politiques ou moyens que les mesures d'action positive existent, mais ces instruments⁵³ ne peuvent pas se substituer à celles-ci. Certains sont intéressants parce qu'ils viennent les compléter ou renforcer leur efficacité. Par exemple, en soutenant les personnes désavantagées, c'est-à-dire celles qui sont sans emploi et dont une partie importante est formée de personnes appartenant à des groupes discriminés, ces politiques permettraient d'alléger les effets de la discrimination sans cependant s'attaquer aux causes du phénomène présent sur le marché de l'emploi.

Un deuxième moyen consisterait à renforcer l'application de la législation canadienne et québécoise en matière d'interdiction de la discrimination. Son utilité sur le plan individuel n'est plus à démontrer pour contrer la discrimination directe, mais, comme le phénomène de la discrimination est très répandu et touche de grands pans des services publics et d'autres secteurs, une action menée sur une base individuelle risquerait d'être inefficace. Ce processus est long et coûteux et son application est limitée à l'employeur visé. Historiquement, peu de causes touchant les membres des minorités ont été portées devant les tribunaux.

Une autre voie serait celle des programmes de formation. Ses effets seraient limités, toutefois, si les employeurs continuent à ne pas traiter équitablement les groupes discriminés. Il est en effet reconnu que,

⁵³ **BERGMAN** Barbara R.. *In Defense of Affirmative Action*, New York, Basic Books, 1996, pp. 166- 180.

même à compétences égales ou supérieures, les membres des minorités demeurent désavantagés. Ces programmes sont davantage complémentaires lorsqu'ils veulent améliorer les compétences des personnes moins qualifiées ou augmenter le nombre de personnes disponibles dans des filières de formation menant à des professions où les groupes discriminés sont peu présents. Les programmes de formation ne peuvent pas se substituer aux mesures d'action positive; ils complètent et augmentent les efforts pour réduire la discrimination.

Pour renforcer l'application des mesures d'action positive, les programmes de détection des employeurs qui adoptent des comportements discriminatoires constituent de bons moyens de contrôle et offrent une bonne stratégie complémentaire.

En somme, l'idée de base est de se doter d'une politique proactive, destinée à résoudre les problèmes de pauvreté et de discrimination vécus par les groupes discriminés avec comme ingrédient principal les mesures d'action positive. En ce qui regarde les mesures d'action positive proprement dites, différentes options permettraient de leur donner un second souffle.

Une première voie consisterait à *renforcer l'application des programmes existants*, surtout en ce qui concerne le suivi. Mais cette orientation n'éliminerait pas toutes les lacunes. Le manque de coordination entre les intervenants, la confusion dans le partage des responsabilités, la variabilité des groupes visés par les différents programmes, l'absence de pouvoir réel de sanction et l'insuffisance de l'imputabilité et de la transparence dans les résultats entraveraient toujours l'efficacité des programmes en place. Le renforcement de leur application nécessiterait de toute façon une révision des pratiques en cours et exigerait des modifications réglementaires ou législatives pour chacun des programmes en application.

Une autre option serait de *revitaliser les programmes actuels* et de chercher à les rendre davantage compatibles entre eux, particulièrement au niveau des groupes et des secteurs visés. Mais encore une fois, plusieurs éléments disparates au niveau des législations, règlements et directives seraient à revoir, sans oublier que ces éléments relèvent de plusieurs organismes qui en ont la responsabilité.

La troisième option, soit celle *de revoir et d'étendre la portée des programmes actuels*, telle qu'envisagée dans le récent bilan de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, présente un intérêt comme avenue provisoire. Cependant, cette voie n'offrirait pas une garantie suffisante au niveau des résultats souhaités et risquerait de reporter dans le temps l'adoption d'une solution efficace. De plus, rappelons que les méthodes mises en place par la Commission sont actuellement l'objet de critiques en raison de leur complexité. En outre, l'inclusion des personnes handicapées et des autochtones exigerait, de toute façon, des modifications législatives importantes au niveau de l'encadrement actuel des programmes. Finalement, l'extension des programmes actuels pour inclure des organismes et des entreprises qui ne sont pas couverts impliquerait, elle aussi, une révision législative ou réglementaire, sans compter que les déficiences et les limites constatées actuellement risqueraient d'être maintenues, du moins en partie.

L'expérience des quinze dernières années démontre aussi qu'il ne faut pas compter sur la généralisation de programmes volontaires. En effet, malgré l'existence de plusieurs de ces programmes, force est de constater que globalement, la situation a peu changé. Plusieurs les ont même mis de côté, en avançant toutes sortes de prétextes. Rappelons aussi qu'afin d'encourager la mise en place de programmes d'accès à l'égalité, le gouvernement avait offert un financement à certains organismes; mais lorsque ce financement a pris fin, les efforts nécessaires pour continuer les démarches entreprises ont aussi été abandonnés. De plus, l'accent ayant été mis presque uniquement sur le recrutement, peu d'efforts ont été déployés sur la sensibilisation et sur tous les autres aspects de la gestion des ressources humaines (formation, promotion, départ...), dans un contexte de diversité et de pluralisme.

Parce qu'aucune de ces options ne garantit les résultats, le Conseil propose plutôt d'inclure ces objectifs à l'intérieur d'une démarche globale et cohérente qui reverrait l'action positive dans son ensemble et qui aurait comme conséquence le renforcement et la revitalisation des principales mesures qui en découlent.

4.2 L'OPTION PRIVILÉGIÉE PAR LE CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES : UNE LOI SUR L'ÉQUITÉ EN EMPLOI

Le Conseil croit que seule une loi sur l'équité en emploi permettrait d'atteindre des résultats compatibles avec la vision exposée plus haut d'une société plus juste et équitable et de se doter de moyens qui facilitent le passage d'une égalité de droit à une égalité de fait. Cette avenue aurait comme intérêt de proposer une solution globale, de répondre aux attentes du milieu, de pouvoir tabler sur l'efficacité d'une telle législation et de constituer un investissement pour la société. L'objectif social de placer tous les individus sur un même pied d'égalité faciliterait la participation civique. Il en résulterait un approfondissement important de la démocratie québécoise.

Une solution globale

L'action positive vise à atteindre une égalité de fait et de droit; cette égalité constitue l'un des aspects fondamentaux découlant des choix de société pour lesquels des engagements ont été pris autant au niveau international, qu'aux niveaux canadien et québécois.

Mais pour y arriver, il faut d'abord reconnaître les effets de la discrimination, ce qui exige un diagnostic clair au niveau de chaque établissement. Une fois cette reconnaissance acquise, l'expérience démontre que les efforts volontaires et les autres mesures existantes ne suffisent pas. Il faut donc franchir un pas de plus et encadrer les interventions disparates qui ont cours actuellement au Québec à l'intérieur d'une loi qui aurait davantage d'éléments incitatifs et coercitifs pour y parvenir.

La voie de la législation, bien plus contraignante et plus ardue qu'une simple révision cosmétique, témoignerait d'un engagement collectif, démocratique, clair et concret. Cette approche globale s'apparente à une démarche de *qualité totale* qui nécessite de revoir ses pratiques et ses façons de faire, qui exige de repenser ses stratégies en matière de ressources humaines au bénéfice à la fois de l'employeur et des travailleurs et qui conduit à l'adoption et à l'implantation de solutions efficaces pour en corriger les lacunes.

La réflexion du Conseil amène à proposer une solution d'ensemble, de portée générale et universelle, destinée à corriger les dysfonctionnements actuels, à éliminer les effets discriminatoires et à prévenir leur apparition. Les effets d'une telle législation seront mieux mesurables, plus facilement contrôlables et évaluables que ceux des dispositifs actuels. Il s'agit en somme de tendre vers une simplification et une harmonisation des pratiques en ce domaine et de s'assurer que les exigences qui en résulteront aient une base commune pour tous les employeurs qui y seront soumis, avec des mécanismes de suivi centralisés et efficaces. Pour assurer que cette législation entraîne des changements permanents et durables et qu'elle soit à la base d'une nouvelle façon d'envisager la gestion des ressources humaines, le Conseil proposera aussi un ensemble de mesures complémentaires qui viendraient renforcer les chances de succès d'une telle entreprise.

Une réponse attendue

Le Conseil des relations interculturelles fait écho ici aux différentes interpellations et aux frustrations exprimées lors des consultations qui ont précédé l'avis intitulé *Un Québec pour tous ses citoyens – Les défis actuels d'une démocratie pluraliste* face au manque d'équité dans l'emploi et au manque de représentativité flagrante dans plusieurs secteurs de la vie publique. Un sentiment d'impatience vis-à-vis

de la lenteur des progrès était évident. Parce que les personnes exclues du marché de l'emploi n'arrivent pas à s'y intégrer au moyen d'un emploi de qualité et stable, elles ne peuvent pas jouer pleinement leur rôle de citoyen, participer activement à la vie démocratique et partager les fruits de la croissance économique. Pour les plus jeunes, ce sentiment d'urgence était encore plus vif.

Le Conseil est persuadé qu'il faut aller au-delà de l'égalité de droit ou l'égalité des chances. En effet, la *Charte des droits et libertés de la personne* permet la mise en place de programmes d'accès à l'égalité basés sur la reconnaissance d'une situation discriminatoire : « Un programme d'accès à l'égalité a pour objet de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination » (Article 86). À cette égalité des chances qui est reconnue, le Conseil croit qu'il faut ajouter la notion d'égalité dans les résultats; il ne s'agit pas seulement d'avoir la possibilité d'accéder à un emploi, mais aussi d'avoir des possibilités réelles de promotion, de formation et d'être effectivement représenté au sein des effectifs des différents employeurs. Seule une loi permettra d'arriver à obtenir ces résultats et d'atteindre ainsi l'équité souhaitée.

Les autorités fédérales sont arrivées aux mêmes conclusions lorsqu'elles ont adopté la première loi sur le sujet en 1986, à la suite des recommandations de la Commission d'enquête présidée par M^{me} la juge Abella. Pour justifier une intervention législative, cette commission s'est appuyée sur des constats similaires, c'est-à-dire que les personnes appartenant aux quatre groupes (les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles) avaient subi effectivement de la discrimination. Des énoncés de principe tirés du rapport de cette commission méritent d'être rappelés :

« Dans une démocratie libérale, la loi est l'expression collective de la volonté publique. Nous sommes une société régie par la loi, c'est le mécanisme le plus concret dont nous disposons en vue de protéger et de maintenir ce à quoi nous attribuons le plus de valeur. Peu de questions méritent autant le recours à la loi que le droit de chaque individu d'avoir accès aux possibilités de réaliser pleinement son potentiel...

Ce n'est pas que les membres des groupes désignés ne sont pas intrinsèquement capables de parvenir à l'égalité par leurs propres moyens, mais que les obstacles sociaux et autres qui entravent leur route sont si considérables et si ancrés qu'il leur est impossible de les surmonter sans une intervention. Attendre et espérer que les obstacles disparaissent avec le temps serait faire preuve d'impassibilité et d'une inconscience impardonnable. L'égalité en matière d'emploi ne deviendra réalité que si nous mettons tout en œuvre pour y parvenir... L'équité en matière d'emploi est une stratégie conçue pour effacer les effets actuels et résiduels des actes de discrimination et pour rendre équitable la concurrence pour les possibilités d'emploi pour ceux et celles qui ont été

arbitrairement exclus. Elle nécessite un dosage particulier de plusieurs éléments, à savoir ce qui est indispensable, ce qui est équitable et ce qui est applicable en milieu de travail...

Seules des solutions systémiques permettront d'éliminer la discrimination systémique.

Ignorer les différences peut aussi vouloir dire ignorer les besoins légitimes. »⁵⁴

L'efficacité des législations a été démontrée

Tant aux États-Unis qu'au Canada, les effets des législations ont été évalués et il en résulte une série de constatations qui indiquent des effets positifs, lorsqu'il est scientifiquement possible de le démontrer. Les résultats de l'expérience canadienne, auxquels la section 2.1.6. de cet avis s'est attardée, indiquent que :

« Malgré certaines limites, l'étude suggère que les mesures d'action positive ont un impact sur l'embauche des minorités visibles, et que, sans ces programmes, l'atteinte de l'équité en emploi serait moins probable. »⁵⁵

Quant à l'expérience américaine, il a été démontré que l'équivalent américain du programme d'obligation contractuelle québécois ou du programme canadien de contrats fédéraux a eu des effets bénéfiques sur l'emploi des groupes discriminés⁵⁶. Quant aux effets d'une autre législation américaine, le *Civil Rights Act* de 1964, ceux-ci sont très difficiles à démontrer, car trop de bouleversements se sont produits simultanément sur le marché du travail dans les années 1960 et, l'application de la législation s'étant faite de manière quasi universelle, aucun groupe de référence ne pouvait être isolé. C'est ce que laisse entendre l'examen des études sur le sujet. Mais après l'analyse des effets d'un amendement majeur introduit en 1972, qui étendait la portée de cette loi à de plus petits établissements tout en renforçant les pouvoirs de la commission créée à cette fin, un « impact positif sur la situation des afro-Américains sur le marché du travail »⁵⁷ a été constaté.

Le Conseil croit qu'il est temps, au Québec, de procéder à une révision en profondeur des instruments en place et de le faire dans une perspective globale et proactive de participation et de lutte à l'exclusion. Cette démarche est comparable à celle de l'adoption d'une planification stratégique en ce domaine. Il

⁵⁴ Citations reprises des travaux de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi (1984), présidée par M^{me} la juge Rosalie Silberman Abella. Ces citations se retrouvent dans plusieurs documents du gouvernement fédéral.

⁵⁵ LECK, J.D. et SAUNDERS, D. M. p. 98, in D. Saunders, *Op. cit.*

⁵⁶ LEONARD, Jonathan S. *Affirmative action : symbolic accommodation and conflict* », pp. 25 et 31, in D. Saunders, *Op. cit.*, Harish C. Jain, arrive aussi à la même conclusion et parle d'effets significatifs ; voir *Canadian Federal Employment Equity Policies : An Evaluation*, p. 64.

⁵⁷ CHAI, Kenneth Y. *The impact of federal civil rights policy on black economic progress : evidence from the Equal Employment Opportunity Act of 1972*, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 51, n° 4, juillet 1998, p. 608.

s'agit de la première condition de réussite. La deuxième, c'est l'amélioration des conditions de réalisation des mesures d'action positive qui en assureront l'efficacité. L'efficacité des instruments actuellement en place demeure limitée même si des progrès sont marqués; car beaucoup de conditions assurant cette efficacité sont absentes. Finalement, en l'absence de politiques pouvant se substituer aux mesures d'action positive, ces dernières demeurent l'outil à privilégier. Idéalement, elles devraient aussi être appliquées en complémentarité avec d'autres politiques décrites aux sections 4.1 et 4.4 de cet avis.

Un investissement

La diversité de la société québécoise présente aussi plusieurs avantages qui ne sont pas suffisamment valorisés. Les différentes origines ethnoculturelles, langues et cultures qui contribuent à cette diversité ne sont pas suffisamment mises en valeur sur les plans économique, culturel ou social. Les organisations sont loin d'avoir compris que la diversité, sous tous ses aspects, peut accroître l'efficacité et l'efficience dans le développement des politiques, des programmes et des marchés.

Pour la société, il s'agit ici de considérer les pratiques égalitaires comme un investissement à long terme dans ses ressources humaines. Alors que le marché de l'emploi se redresse et que les embauches se font plus nombreuses, les employeurs se doivent de réaliser que le vieillissement de la main-d'œuvre entraînera la nécessité de remplacer les travailleurs actuels et qu'il faudra puiser dans un marché du travail de plus en plus diversifié. À long terme, les projections démographiques⁵⁸ relatives à la population des membres des minorités visibles tant dans l'ensemble du Canada qu'au Québec indiquent que la diversité s'accroîtra et que celle-ci se reflétera dans le bassin de main-d'œuvre. Si les entreprises et organismes continuent à privilégier les groupes traditionnels, leur bassin de main-d'œuvre continuera à se rétrécir et ils ne feront pas nécessairement les meilleurs choix comparativement aux employeurs qui puiseront dans un bassin plus large et plus diversifié. Les ajustements seront d'autant plus pénibles qu'on aura attendu trop longtemps et qu'aucune préparation n'aura été amorcée. Cette remise en question des pratiques actuelles de la gestion des ressources humaines est donc inéluctable.

Cette approche d'ouverture devient aussi un atout stratégique de tout premier ordre pour desservir les marchés internationaux et pour répondre aux besoins d'un marché interne lui-même de plus en plus diversifié. Par la force des marchés et de la concurrence, les entreprises risquent de se voir éjectées des marchés diversifiés. Une plus grande inclusion des groupes désavantagés favorisera leur participation, améliorera l'utilisation de leur potentiel et le fonctionnement du marché tout en assurant une distribution plus égalitaire des bénéfices de la croissance économique.

⁵⁸ **STATISTIQUE CANADA.** *Statistiques sur l'équité en matière d'emploi. Projections de la population des minorités visibles, Canada, provinces et régions, 1991-2016*, février 1996, Catalogue 91-541-XPF. et *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 1993-2016*, décembre 1994, Catalogue 91-520.

En empruntant la voie d'une législation, le Québec suivrait les traces de plusieurs pays qui se sont dotés ou se dotent de tels instruments législatifs, tout en exprimant collectivement une volonté politique d'agir sur les causes et les fondements de la discrimination systémique.

Sans cette volonté d'intervenir, les obstacles et les résistances continueront à être très difficiles à surmonter. On peut toujours penser que le temps fera son œuvre, mais au rythme où progresse la représentation sur le marché du travail, l'attente risque d'être très longue pour plusieurs. Si aucune obligation de revoir les systèmes d'emploi n'est imposée, si les attitudes et comportements ne sont pas remis en question et si les exigences relatives à certains emplois ne sont pas revues, les politiques relatives à la gestion des ressources humaines perpétueront leurs effets discriminatoires.

Comme le disait, en 1995, le rapport du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, face à des barrières systémiques, des solutions systémiques doivent être envisagées :

On n'a pas tardé à prendre conscience, dans certains segments de la société, que la discrimination pouvait découler non seulement de préjugés conscients, mais aussi de méthodes ou de systèmes, par inadvertance. Autrement dit, une politique ou méthode en matière d'emploi qui semble neutre peut avoir sur les débouchés de certains groupes des effets négatifs disproportionnés fondés sur des caractéristiques personnelles comme le sexe, la race ou les handicaps. L'expression « discrimination systémique » désigne ce type involontaire d'obstacle à l'égalité.

Le même rapport précise que :

« Seule une loi sur l'équité en matière d'emploi d'application obligatoire pouvait assurer l'élimination des obstacles et méthodes discriminatoires auxquels font face en milieu de travail, les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles ».⁵⁹

La mise en place d'une telle législation et son application entraînent bien entendu certains coûts. Mais peut-on conclure que ceux-ci s'avèrent moins élevés que ceux résultant d'une pratique discriminatoire ? Les coûts sociaux ne sont peut-être pas facilement quantifiables mais ils sont néanmoins réels. De toute façon, avec les programmes actuellement en place, les coûts sont déjà absorbés en partie par beaucoup d'employeurs du moins ceux qui sont soumis à un ou plusieurs de ces programmes. Pour eux, on peut

⁵⁹ **PAGTAKHAN**, Rey D., *L'équité en matière d'emploi : respect du principe du mérite*, rapport du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, juin 1995, p. 2-3.

certainement s'attendre à ce que la simplification et l'harmonisation qui résulteront d'un cadre légal et réglementaire unique réduisent les exigences administratives des nombreux programmes en vigueur.

4.3 LES OBJECTIFS ET LES GRANDS PRINCIPES DE LA LOI

Par sa proposition d'une loi sur l'équité en emploi, le Conseil des relations interculturelles recherche autant à y assujettir l'ensemble des secteurs et des groupes discriminés, que la simplification et l'harmonisation des programmes et mesures en vigueur, tout en augmentant l'efficacité et la qualité du suivi des programmes d'équité en emploi. Les grands principes de la loi devront donc répondre à ces objectifs.

La loi s'étendrait d'abord à tous les employeurs du secteur privé embauchant cinquante employés ou plus et viserait tous les domaines de l'économie québécoise. Y seraient aussi assujettis tous les ministères et organismes de la fonction publique quelle que soit leur taille, de même que ceux de l'éducation, de la santé, les sociétés d'état, les municipalités et organismes municipaux, supramunicipaux et régionaux. Toutes les catégories d'emploi seraient concernées, les emplois réguliers tout comme les occasionnels, les stages et les emplois pour les étudiants. De plus, les groupes visés seraient les mêmes que ceux retenus dans la législation fédérale actuelle, soient les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les membres des minorités visibles, auxquels s'ajouteraient dans les services publics (gouvernement, éducation et santé et services sociaux) les minorités ethnoculturelles, c'est-à-dire les personnes dont la langue maternelle n'est ni l'anglais et ni le français et qui ne sont pas comprises dans la définition de minorités visibles.

Afin de réduire la complexité actuelle de l'application des différents programmes, la loi devrait pouvoir s'harmoniser facilement avec les principaux éléments de la législation fédérale en vigueur en évitant les dédoublements coûteux et inutiles.

L'harmonisation des pratiques exigerait aussi l'établissement d'une commission responsable, pour l'ensemble du Québec, de développer et de soutenir la mise en place des mesures d'action positive prévues dans la loi sur l'équité en emploi ; la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'en tiendrait au rôle de contrôle de l'application de la législation, de sorte que les obligations des employeurs deviendraient exécutoires. Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration serait, quant à lui, chargé de la mise en branle du processus conduisant à l'élaboration de la loi et par la suite, du développement d'une banque centrale d'informations regroupant les plans d'action en vigueur, les diverses mesures mises en place de même que les ententes syndicales conclues, le tout dans le but de faciliter les échanges entre les parties impliquées.

Pour que la loi soit efficace, les informations sur l'évolution de la situation devraient être rendues régulièrement publiques afin que des ajustements puissent se faire en matière de recrutement, de formation et de promotion. De plus, la loi devrait promouvoir explicitement l'accès équitable aux emplois offerts dans le respect du principe du mérite, pierre angulaire du processus d'avancement et de dotation, et interdire formellement l'imposition de quotas ou l'engagement de personnes non qualifiées tout en évitant d'imposer aux employeurs des charges qu'ils ne peuvent assumer.

La législation envisagée devrait aussi faire en sorte que les employeurs reconnaissent la valeur de l'équité en emploi et soient encouragés à faire ou à poursuivre les efforts en vue d'accroître la diversité en milieu de travail tout en rehaussant leur position concurrentielle, en se prévalant du plein potentiel de la main-d'œuvre québécoise. Dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des affaires municipales de chacune des régions, les ministères concernés devraient soutenir les réseaux en jouant un rôle-conseil, en mettant en place des outils et des mesures financières et en faisant connaître les besoins d'information ou même de formation lorsque des carences se font sentir. Le Conseil du trésor aurait d'ailleurs à tenir un rôle similaire pour la fonction publique québécoise.

En attendant la promulgation de la loi, des mesures transitoires pourraient être mises en œuvre pour actualiser les diagnostics chez les groupes que la loi veut cibler, étendre la portée des PAÉ actuels à d'autres secteurs, uniformiser les groupes touchés et renforcer les suivis actuels. Enfin, la législation ne pourrait pas avoir les effets escomptés si elle n'est pas accompagnée de mesures complémentaires qui en faciliteront l'application et la compréhension.

4.4 LES MESURES COMPLÉMENTAIRES

Ces mesures pourraient être mises en place immédiatement. Le Conseil privilégie ici diverses actions visant à la fois un engagement de l'ensemble de la société québécoise, la sensibilisation de la population, certaines pratiques administratives à instaurer et un soutien financier à développer.

Le Conseil croit qu'il est primordial que l'ensemble de la société reconnaisse la nécessité du principe de l'équité en emploi et que le gouvernement s'engage solennellement à prendre les moyens d'y parvenir. Cette volonté doit se traduire dans toutes les modalités d'application de la politique active du marché du travail et ce, à la grandeur du Québec.

Un plan de sensibilisation à l'importance des relations interculturelles, au défi de la lutte à la discrimination et aux avantages des mesures d'action positive pour y parvenir pourrait aussi être mis sur

pied, visant plus particulièrement les travailleurs et les syndicats. L'équité en emploi, comme moyen d'atteindre l'égalité, aurait intérêt à être soutenue et les valeurs favorisant la participation civique de tous être davantage propagées. Pour ce faire, une plus large diffusion des modèles de réussite serait tout indiquée et, là où des résistances à la diversité sont observables, il s'agirait de les contrer par des mesures propres à les vaincre. De plus, on doit remettre de l'avant la question de la gestion des moyens d'intégration de la diversité, particulièrement dans les milieux de travail, de façon à contrer les résistances à l'embauche et à la promotion des membres des minorités visibles et ethnoculturelles.

Compte tenu aussi de la faible proportion d'anglophones dans la fonction publique québécoise, des mesures spécifiques de recrutement et de promotion seraient nécessaires.

Il faut aussi développer des mesures incitatives en vue d'attirer des candidats de groupes discriminés dans les filières éducatives où la disponibilité de la main-d'œuvre de ces mêmes groupes est faible, notamment dans les postes d'enseignants des écoles primaires et secondaires et des cégeps. Le Conseil remet ainsi l'accent sur la nécessité d'une meilleure représentation ethnoculturelle dans les différents corps d'emploi du monde scolaire, tel que véhiculé dans la politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle du Québec, lancée en juin 1998⁶⁰. Il serait important aussi de prendre des mesures favorisant l'entrée de candidats des groupes minoritaires dans les professions assujetties à la réglementation des corporations professionnelles.

Au chapitre des mesures administratives, il serait judicieux d'inclure l'obligation, dans les rapports annuels des organismes ou entreprises, de rendre compte des résultats obtenus en matière d'équité en emploi. En ce qui concerne les mesures financières enfin, il serait fort opportun de procéder à un examen des dépenses gouvernementales en fonction des groupes désavantagés et de les ajuster pour qu'elles correspondent aux besoins d'équité. Le gouvernement devrait aussi mettre en place un fonds spécial destiné à favoriser les initiatives relatives à l'équité en emploi et soutenir les groupes voués à la défense des droits de membres de groupes victimes de discrimination en emploi.

En terminant, le Conseil considère que la loi et les mesures proposées auront plus de chances de s'appliquer si un débat de fond a lieu, au préalable, sur cette question. Ce débat devrait nécessairement inclure les autres voies qui sont actuellement examinées ou proposées par les intervenants préoccupés par la situation actuelle. Le Conseil des relations interculturelles pense qu'il serait souhaitable

⁶⁰ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. *Prendre le virage du succès, Une école d'avenir*, Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle, Gouvernement du Québec, 1998, p. 33.

d'entendre les personnes concernées et intéressées à s'exprimer sur l'analyse et l'ensemble de ses recommandations, qui sont reprises en conclusion de cet avis.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors qu'au Québec le taux de présence des membres des minorités ethnoculturelles et visibles continue de s'accroître, la part de l'emploi et des professions qu'ils détiennent dans plusieurs organismes et entreprises stagne ou progresse légèrement, ce qui équivaut en fait, par rapport à leur disponibilité plus grande, à un recul de leur présence effective.

En plus d'être très basse pour un bon nombre d'organismes, leur distribution au sein des professions est très inégale: elle est limitée dans les emplois supérieurs de gestion autant publique que privée et fréquente dans des emplois très peu qualifiés, malgré une scolarité avantageuse. Ces indices de discrimination systémique, examinés dans leur ensemble au premier chapitre, ont conduit à questionner l'efficacité puis la raison d'être des programmes d'accès à l'égalité.

Ainsi, l'examen des programmes actuellement en vigueur au Québec, présenté au second chapitre, a permis d'identifier les nombreux obstacles et les critiques auxquels ces programmes font face. Si l'inefficacité et l'absence de progrès sont moins tributaires d'une opposition sur le plan des principes que de la complexité et de la désorganisation actuelles, il n'en reste pas moins que la notion d'action positive continue d'être perçue comme suspecte.

En réexaminant les fondements de l'action positive, le Conseil a remis en lumière l'équité de résultats recherchée par les interventions qui en découlent. Il a ainsi été amené à proposer l'élargissement de la perspective de l'action positive, afin que l'équité de fait prenne le dessus sur l'équité de droit. Il ne s'agit plus seulement d'implanter des mesures correctrices destinées à apporter un remède spécifique à un problème spécifique. L'action positive devient un projet dynamique de lutte aux inégalités et une étape nécessaire pour atteindre un idéal de participation civique dont il faut se rapprocher.

Pour corriger les lacunes actuelles et repositionner l'action positive, le Conseil est arrivé à la conclusion qu'une loi de portée générale s'imposait pour encadrer les mesures d'action positive, en étendre la portée et élargir les groupes visés tout en simplifiant et en harmonisant les pratiques. Les recommandations qui suivent reprennent essentiellement les grands principes de la loi et les mesures complémentaires qui devraient la précéder et l'accompagner.

RECOMMANDATIONS QUANT À LA LOI

Le Conseil des relations interculturelles recommande :

- 1. qu'une loi sur l'équité en emploi soit adoptée ;**
2. que les groupes discriminés visés par cette loi comprennent les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les membres des minorités visibles et que soient établis des objectifs spécifiques en matière de recrutement, de formation et de promotion pour chacun des groupes ciblés. Pour les membres des minorités ethnoculturelles ne faisant pas partie des minorités visibles, des cibles et modalités spécifiques devraient être prévues seulement dans les services publics tels les services gouvernementaux, les services de santé et services sociaux et les services d'éducation ;
3. que la loi s'applique à toutes les catégories d'emploi incluant les postes occasionnels, les stages et les emplois pour étudiants ;
4. que cette loi vise tous les secteurs de l'économie québécoise et tous les employeurs embauchant au moins cinquante employés ; tous les ministères et organismes de la fonction publique, de l'éducation, de la santé, les sociétés d'état quelle que soit leur taille, de même que les municipalités, les organismes supramunicipaux et régionaux ;
5. que dans le cadre de la nouvelle législation québécoise sur l'équité en emploi, soient incluses les entreprises privées soumises au programme de contrats fédéraux et que les exigences découlant des deux législations soient harmonisées ;

-
6. que la législation vise à éliminer les obstacles à l'emploi qui ne sont pas liés à la capacité du candidat et à promouvoir l'accès équitable aux emplois offerts, tout en étant conforme au principe du mérite, qui doit demeurer la pierre angulaire du processus de dotation et d'avancement ;
 7. que la législation fasse en sorte que les employeurs reconnaissent la valeur de l'équité en matière d'emploi et soient encouragés à entreprendre des efforts ou à les poursuivre en vue d'accroître la diversité en milieu de travail tout en rehaussant leur position concurrentielle, ce qui leur permettra de prospérer dans une nouvelle économie en se prévalant du plein potentiel de la main-d'œuvre québécoise dans toute sa diversité ;
 - 8. que cette législation favorise l'adoption d'objectifs quantitatifs tout en interdisant formellement l'imposition de quotas et en n'exigeant pas des employeurs qu'ils emploient des personnes non qualifiées ;**
 - 9. que la mise en place des mesures prévues dans la loi sur l'équité en emploi soit confiée à une commission créée à cette fin ou à une commission déjà existante, en élargissant le mandat de cette dernière ;**
 - 10. que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse soit investie d'un rôle de contrôle de l'application de la législation pour s'assurer qu'elle est respectée, de sorte que les obligations des employeurs deviennent exécutoires ;**
 - 11. que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration coordonne les étapes préalables à l'adoption de la loi et des règlements et demeure responsable, par la suite, des liens entre les différents intervenants ; qu'il mette sur pied une banque centrale d'informations regroupant les renseignements sur les plans d'action, les mesures mises en place, les ententes conclues et qu'il les rende accessibles sur demande ;**

-
12. que les ministères de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux, des Affaires municipales et des Régions soutiennent l'application de la loi dans leurs réseaux respectifs en jouant un rôle-conseil, en offrant les outils nécessaires et en proposant des ressources financières favorisant l'application de la loi.

RECOMMANDATIONS QUANT AUX MESURES COMPLÉMENTAIRES

Le Conseil des relations interculturelles recommande comme mesures complémentaires :

1. que le gouvernement adopte une déclaration solennelle réaffirmant l'engagement du gouvernement et de l'ensemble de la société québécoise en faveur de l'atteinte de l'équité en l'emploi ;
2. dans l'attente d'une législation, que le gouvernement adopte des mesures transitoires visant à renforcer et à étendre les actuels programmes d'accès à l'égalité en y incluant, notamment, les emplois occasionnels ;
3. que soit favorisée la prise d'engagements concrets à l'égard de l'équité au sein de la Commission des partenaires du marché du travail pour s'assurer que les politiques régionales et la politique nationale du marché du travail contiennent des engagements explicites à cet égard ;

4. qu'un plan de sensibilisation sur l'importance de relations interculturelles harmonieuses et sur les avantages des mesures d'action positive soit défini et mis en branle en visant l'ensemble de la population incluant les membres des minorités ethnoculturelles et des minorités visibles, et mettant l'emphase plus spécifiquement sur les travailleurs et les syndicats ;
5. que soient promues les valeurs favorisant la participation civique et l'inclusion des groupes discriminés, notamment des membres des minorités ethnoculturelles et visibles ;
6. que soient instaurées davantage de mesures de gestion, des moyens d'intégration de la diversité concernant, par exemple, l'adaptation des services à une clientèle diversifiée, les relations entre tous les employés dans un contexte de milieu de travail diversifié, les programmes d'accueil, d'intégration, de mentorat ou de stages ;
7. que des mesures de recrutement et de promotion visant les anglophones du Québec soient développées au sein de la fonction publique québécoise ;
8. que soient développées des mesures incitatives en vue d'attirer des candidatures des membres des groupes discriminés dans les filières éducatives menant à des professions où la disponibilité de main-d'œuvre de ces mêmes groupes est trop faible ;
9. que la réglementation relative aux corporations professionnelles inclue des dispositions favorisant l'entrée de personnes provenant des minorités ethnoculturelles et des minorités visibles ;

-
10. que soit incluse, dans les rapports annuels des organismes et entreprises, l'obligation de faire rapport sur les mesures prises pour atteindre l'équité en emploi et sur les résultats obtenus ;
 11. que le gouvernement procède à un examen des dépenses gouvernementales en fonction du poids démographique des groupes discriminés, notamment ceux des minorités ethnoculturelles et des minorités visibles et ajuste ces dépenses pour qu'elles correspondent aux besoins d'équité ;
 12. que soient soutenus financièrement les groupes voués à la défense de droits lorsqu'ils s'occupent de plaintes relatives à de la discrimination ou à du harcèlement visant les membres des minorités ethnoculturelles ou visibles ;
 13. qu'un fonds spécifique destiné à favoriser les initiatives relatives à l'équité en emploi soit mis en place et géré par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.
 14. que le ministère de l'Éducation crée un fonds spécial de bourses d'étude pour encourager la candidature de membres des minorités visibles et ethnoculturelles dans certains domaines de formation où ces groupes sont sous-représentés.

Annexe I

Quatre études spéciales⁶¹ ont été réalisées dans différents secteurs c'est-à-dire ceux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, des municipalités, de certains organismes publics et de la fonction publique québécoise. Ces études ont permis de jeter un éclairage sur la présence des membres des minorités dans des établissements de ces secteurs et de recueillir différentes propositions et suggestions d'action sur les mesures d'action positive au Québec.

Parallèlement, le Conseil a analysé les données disponibles sur la fonction publique québécoise, et plus spécifiquement sur la représentation des personnes membres des communautés ethnoculturelles, tant au niveau des effectifs réguliers qu'occasionnels. Une attention particulière a été apportée à la situation des femmes des communautés ethnoculturelles et aux anglophones du Québec. De plus, les données de la fonction publique fédérale au Québec et des secteurs sous juridiction fédérale comme ceux des communications, des transports et des banques ont servi à examiner la situation des membres des minorités visibles dans ces organismes et entreprises. En plus de ce portrait des groupes discriminés par secteur ainsi qu'en région, le Conseil a fait un survol de la situation ailleurs au Canada. Les interventions existantes dans certains pays étrangers pour lutter contre la discrimination et favoriser une réelle équité en emploi ont été examinées, afin de tirer profit de ces expériences étrangères et de dégager des pistes d'action applicables au Québec.

Le Conseil a également tenu des consultations spécifiques auprès d'un certain nombre d'experts. Parmi ceux-ci, on retrouve les gestionnaires et spécialistes⁶² impliqués dans l'élaboration et l'application au Canada de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et des chercheurs du milieu universitaire⁶³. D'autres rencontres ont eu lieu avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec⁶⁴ qui est chargée de l'application de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et qui prête aussi son assistance à l'élaboration des programmes d'accès à l'égalité (partie III de la Charte). Le Conseil était également partie prenante des rencontres du *Groupe de travail sur l'accès à l'égalité* mis sur pied par le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec en février 1998. Formé de représentants de divers ministères, dont celui des

⁶¹ **BOURQUE**, Renée et **DRUDI**, Guy. *La représentation des membres des communautés culturelles dans les organismes d'éducation*, document interne, juillet 1998, 60 pages.

ATELIERS C.I.P.C. *La représentation des membres des communautés culturelles dans les organismes de santé et de services sociaux*, document interne, mai 1998, 46 pages.

ICART, Jean-Claude. *Les programmes volontaires d'accès à l'égalité en emploi dans le secteur parapublic et le monde municipal*, document interne, 4 mai 1998, 26 pages.

DE PASQUALE, Dominique. (Communication stratégique), *Vers une fonction publique québécoise représentative de tous ses citoyens*, document interne, janvier 1998, 29 pages.

⁶² **BARÉ**, Claudette, directrice et **BOXHILL**, Wally, agent supérieur de programmes au Sec. du Conseil du trésor du Canada.

PHILLIPS, Rhys, directeur, Commission canadienne des droits de la personne.

GAVIGAN, Neil directeur, Normes du travail et équité en milieu de travail et **DELISLE**, Guy, consultant en équité en matière d'emploi de Développement des ressources humaines Canada.

⁶³ **LEGault**, Ginette, Centre de recherche en gestion, UQAM et **PIETRANTONIO**, Linda, Université de Montréal.

⁶⁴ **CARON-HARDY**, Louise, directrice.

Relations avec les citoyens et de l'Immigration, des Transports, de l'Environnement et de la Faune, et d'autres organismes québécois, tels la Régie de l'assurance-maladie du Québec, la Régie des rentes du Québec, la Société d'assurance-automobile du Québec et le Conseil du statut de la femme, ce groupe de travail a siégé à quelques reprises pour dresser ce bilan et a mené des consultations sous forme de « *focus groupes* » auprès des membres de la fonction publique. Un rapport final⁶⁵ est attendu.

Le Conseil a assisté à plusieurs rencontres du *Réseau d'échanges stratégiques en matière d'équité en emploi*, dont une en avril 1998 portant sur *Le bilan et les perspectives des programmes en matière d'équité en emploi*. Ce réseau est formé d'environ 90 personnes s'intéressant à cette question et provenant de milieux privés et gouvernementaux. Lors de cette rencontre, où 25 membres étaient présents, différentes options d'action ont été discutées, à la suite des présentations des résultats préliminaires⁶⁶ des travaux du Conseil du trésor et du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Enfin, le Conseil a formé un *comité de travail* interne sur la question. Ce comité des membres a permis de dégager les orientations à privilégier et les hypothèses à retenir. Un inventaire des études et documents publiés sur le sujet a été effectué et l'accès aux travaux récents du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a permis de travailler en partenariat sur ce sujet. À partir des sites Web de divers gouvernements canadiens et étrangers, une mise à jour des mesures, des lois et des orientations prises dans la lutte à la discrimination et, plus spécifiquement, à la discrimination en emploi, a également été effectuée.

⁶⁵ **CONSEIL DU TRÉSOR**. *Bilan de l'accès à l'égalité dans la fonction publique québécoise, 1992 à 1997*, document de travail, mars 1998, 42 pages.

⁶⁶ **DEVLIN**, Catherine Anne. *Bilan de l'accès à l'égalité dans la fonction publique québécoise, 1992-1997*, Conseil du trésor, avril 1998, 16 pages et **BEAUCHEMIN**, Sophie. *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec, État de la situation*, MRCI, avril 1998, 18 pages.