

# **Politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale**

par

Abigail B. Bakan  
et  
Audrey Kobayashi

Queen's University

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Mars 2000

Condition féminine Canada s'est engagé à s'assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes professionnels, déontologiques et méthodologiques de haut niveau. La recherche se doit aussi d'apporter une contribution experte et unique en son genre au débat actuel sur les politiques, et d'être utile aux stratégestes de politiques, à celles et ceux qui font de la recherche, aux groupes de femmes, aux collectivités et à toute autre personne intéressée au domaine des politiques. Chaque document a été révisé anonymement par des spécialistes de la question, à qui on a demandé de faire des commentaires sur les aspects suivants :

- précision, fini et pertinence de l'information présentée;
- mesure dans laquelle l'analyse et les recommandations sont étayées par l'approche méthodologique et les données recueillies;
- contribution originale que le rapport permet d'apporter aux travaux déjà effectués dans le domaine et utilité du rapport pour les organismes oeuvrant pour l'égalité entre les sexes, les groupes de défense des droits, les stratégestes de politiques des gouvernements, les chercheuses et chercheurs et d'autre publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus de révision entre pairs.

#### **Données de catalogage avant publication (Canada)**

Bakan, Abigail Bess, 1954-

Politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale [fichier d'ordinateur]

Publié aussi en version imprimée.

Publié aussi en anglais sous le titre : Employment Equity Policy in Canada: An Interprovincial Comparison

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-84334-7 (version imprimée)

N° de cat. SW21-46/1999F (version imprimée)

Mode d'accès : Site WWW de Condition féminine Canada.

1. Femmes issues en minorités — Travail — Politique gouvernementale — Canada.
2. Discrimination dans l'emploi — Politique gouvernementale — Canada.
  - I. Kobayashi, Audrey, 1951- .
  - II. Canada. Condition féminine Canada.
  - III. Titre.

HD6057.5C3B3614 1999 331.6'21'0971 C00-980047-6

**Gestion du projet** : Julie Dompierre, Condition féminine Canada

**Coordination de l'édition** : Mary Trafford, Condition féminine Canada

**Révision** : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.

**Traduction** : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.

#### **Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :**

Direction de la recherche

Condition féminine Canada

350, rue Albert, 5<sup>e</sup> étage

Ottawa (Ontario) K1A 1C3

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

ATME : (613) 996-1322

Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

## TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	iii
REMERCIEMENTS .....	iv
À PROPOS DES AUTEURES .....	v
SOMMAIRE .....	vi
1. INTRODUCTION : ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI, OPPRESSION SYSTÉMIQUE, DIVERSITÉ .....	1
2. MÉTHODOLOGIE : CONFRONTATION AVEC LA RÉALITÉ DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI.....	4
Une note au sujet de la terminologie.....	6
3. ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : APERÇU DE LA POLITIQUE PROVINCIALE AU CANADA.....	9
Politique d'équité en matière d'emploi et législation : être ou ne pas être? .....	10
Équité en matière d'emploi et parité salariale.....	12
Formation et reddition de comptes .....	12
La politique d'équité en matière d'emploi importe-t-elle? .....	13
4. LE CONTEXTE FÉDÉRAL .....	15
Le Rapport Abella.....	15
La législation fédérale .....	17
Les chiffres .....	18
Éliminer les obstacles systémiques.....	21
Les mesures spéciales sont-elles efficaces? .....	22
La nouvelle <i>Loi sur l'équité en matière d'emploi</i> (1995).....	24
Le Programme des mesures positives d'équité en emploi.....	25
Étape suivante .....	26
5. UN EXEMPLE CONCRET : L'ESSOR ET LA CHUTE DE LA LOI SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI EN ONTARIO.....	28
La loi sur l'équité en matière d'emploi de l'Ontario .....	29
L'abrogation de l'équité en matière d'emploi : quand l'ancien redevient nouveau ....	32
La contestation fondée sur la <i>Charte</i> : l'équité en matière d'emploi et la Constitution .....	36
Conclusion.....	39
6. LE DÉBAT SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : LES MEILLEURS ET LES PIRES CAS.....	40

7. LE RÉEL ET LE CONTRE-FACTUEL .....	50
Opinions constatées .....	51
L'effet de ressac .....	52
Le bâton et la carotte .....	52
Les minorités visibles invisibles .....	53
Une question de culture .....	54
Le jeu des nombres de l'équité en matière d'emploi.....	55
Les discussions sur l'équité .....	55
8. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : LES QUESTIONS RELATIVES À LA MAIN-D'ŒUVRE ET À LA COLLECTIVITÉ.....	57
Contexte de l'équité en matière d'emploi .....	57
Équité en matière d'emploi et syndicats.....	62
9. VERS DE NOUVELLES MESURES : LE PROGRAMME D'ACTION .....	66
Différences provinciales dans les politiques et les pratiques d'équité en matière d'emploi .....	66
Favoriser l'engagement .....	67
Rapports.....	69
Faire fonctionner l'équité en matière d'emploi.....	69
Mesurer les résultats de l'équité en matière d'emploi.....	70
Qui est responsable du dossier de l'équité en matière d'emploi? .....	71
Formation, formation et formation .....	72
Anticiper et contrer le ressac.....	73
La politique d'équité en matière d'emploi et les femmes des minorités visibles.....	73
10. ORIENTATIONS FUTURES : PROCHAINE PHASE D'UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI.....	75
ANNEXES	
I : Tableaux et figures.....	78
II : Résumé des structures provinciales d'équité en matière d'emploi.....	86
III : Questionnaire de recherche.....	96
BIBLIOGRAPHIE .....	100
NOTES DE FIN.....	106

## PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques, c'est pourquoi en 1996 Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche stratégique portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre à des personnes, à des groupes, à des décideurs et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La recherche peut être axée sur des enjeux en matière de politiques, nouveaux ou à long terme, ou sur des questions stratégiques urgentes et à court terme, pour lesquels une analyse des répercussions sur chacun des sexes est nécessaire. Le financement est attribué au moyen d'un appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe non gouvernemental joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités des recherches en matière de politiques, choisit les propositions qui seront financées et évalue les rapports finals.

Le présent document de recherche a été soumis et préparé à la suite d'un appel de propositions lancé en avril 1997 portant sur l'intégration de la diversité dans la recherche en matière de politiques, ainsi que dans l'élaboration et l'analyse des politiques. Même si les femmes prises collectivement ont des préoccupations communes en matière de politiques, les femmes qui vivent au Canada ne constituent pas un groupe homogène. Les femmes autochtones, les femmes de couleur, les femmes handicapées, les femmes qui sont membres de minorités visibles et de minorités linguistiques, les immigrantes, les lesbiennes, les jeunes femmes, les femmes démunies, les femmes âgées, de même que celles qui font partie d'autres groupes de femmes se heurtent à des obstacles à l'égalité qui leur sont particuliers. Par l'entremise de cet appel de propositions, les chercheuses et les chercheurs ont été invités à tenir compte de ces diverses expériences et situations en identifiant les lacunes en matière de politiques, les nouveaux dossiers politiques, les nouvelles tendances ou les nouveaux enjeux et en proposant de nouvelles orientations et options en matière de politiques.

Six projets de recherche sur ce sujet ont été financés par Condition féminine Canada. Ils examinent l'intégration de la diversité en ce qui a trait aux enjeux de la mondialisation, les politiques dans les domaines de l'immigration, de la santé et de l'équité en matière d'emploi, ainsi que les intersections entre le sexe, la culture, l'éducation et l'emploi. Une liste complète des projets de recherche financés en vertu de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous tenons à remercier les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

## REMERCIEMENTS

Le présent projet a été réalisé grâce au soutien généreux de Condition féminine Canada. Nous désirons tout particulièrement remercier les chargées de projet, Sarah Bélanger et Julie Dompierre, ainsi que tout le personnel du bureau. Nous voulons également remercier Shanti Fernando, Michelle Robidoux, Nalini Naidoo, Jennifer Cunningham, Cynthia Tan et Clara Ho de leur aide à la recherche spécialisée. Terrie Easter Sheen et Tina Burke ont apporté un soutien administratif extraordinaire et veillé à ce que le projet se réalise selon les échéanciers prévus et Sean Brygidyr a fourni une aide très utile pour la préparation des rencontres au Manitoba. L'étude n'aurait jamais été réalisée sans l'appui et les connaissances utiles des fonctionnaires fédéraux et provinciaux interrogés. Ces intervenantes et intervenants spécialistes du domaine de l'équité en matière d'emploi ont non seulement contribué à l'essence même du rapport, mais ont consacré des heures de leur temps à des conversations à la fois instructives et agréables. Nous désirons remercier sincèrement toutes ces personnes, ainsi que Paul et Mark, qui ont fait preuve de patience et qui ont été d'un grand soutien.

## À PROPOS DES AUTEURES

Abigail B. Bakan est professeure d'études politiques et d'études de la condition féminine à la Queen's University, établissement où elle enseigne en tant que Queen's National Scholar depuis 1985. Elle est corédactrice de *Not One of the Family: Foreign Domestic Workers in Canada* (University of Toronto Press, 1997), corédactrice de *Imperial Power and Regional Trade: The Caribbean Basin Initiative* (Wilfrid Laurier University Press, 1993) et auteure de *Ideology and Class Conflict in Jamaica: The Politics of Rebellion* (McGill-Queen's University Press, 1990). Elle a également publié de nombreux articles sur les femmes immigrantes au Canada dans des revues, dont *Feminist Review*, *Signs*, *Asian and Pacific Migration Journal* et *Science and Society*.

Audrey Kobayashi est professeure de géographie et d'études de la condition féminine à la Queen's University, établissement où elle travaille depuis 1994. Elle a auparavant publié des ouvrages, dont deux livres sous sa direction, à savoir *Women, Work and Place* (McGill-Queen's University Press, 1995) et *Re-making Human Geography* (Unwin Hyman, 1989). Elle a publié de nombreux ouvrages sur la lutte contre le racisme et l'égalité des sexes, les droits de la personne, la théorie sociolégale, l'immigration et les Canadiens japonais. Elle a été membre du Comité consultatif auprès du président du Conseil du Trésor sur l'équité en matière d'emploi et membre de l'équipe d'expertes et d'experts du Conseil du Trésor sur les minorités visibles et la fonction publique fédérale. Elle travaille en tant qu'experte-conseil de l'équité en matière d'emploi et présente souvent des causeries et des ateliers. Elle est active au sein d'organisations communautaires axées sur la lutte contre le racisme.

Les auteures participent à une recherche continue sur l'équité en matière d'emploi, par le truchement d'une étude financée par la Fondation canadienne des relations interraciales, qui porte sur les liens entre la fonction publique et certaines associations communautaires.

Les deux auteures, dont les noms sont présentés en ordre alphabétique, partagent également la responsabilité de l'ouvrage et assument également la responsabilité de toute erreur ou omission.

## SOMMAIRE

Le rapport de recherche présente les résultats de l'étude comparative des politiques d'équité en matière d'emploi en vigueur dans les dix provinces du Canada et au sein du gouvernement fédéral. La question de l'équité en matière d'emploi est abordée dans une optique de contestation de l'oppression systémique. On a cherché à décrire, à expliquer et à suggérer des façons de corriger une impasse perçue dans la mise en œuvre efficace de la politique d'équité en matière d'emploi pour ce qui est des répercussions sur l'avancement des femmes appartenant à une minorité visible au niveau des gouvernements provinciaux. La prémisse de l'étude repose sur un écart identifiable entre la politique législative visant à promouvoir une plus grande diversité dans le milieu de travail, qui cible les groupes qui ont connu une oppression systémique au Canada, et la mise en œuvre efficace de certaines de ces politiques dans le milieu de travail.

L'approche méthodologique qui sous-tend cette étude combine deux éléments, soit l'analyse des politiques et une série d'entrevues qualitatives menées auprès des intervenantes et des intervenants chargés des politiques d'équité en matière d'emploi qui œuvrent dans les gouvernements provinciaux ou qui en dépendent. Cette méthodologie a été élaborée pour présenter un aperçu de la situation de la politique d'équité en matière d'emploi, telle qu'elle est actuellement formulée par les gouvernements provinciaux du Canada et, parallèlement, pour évaluer la mise en œuvre de ces mesures.

Cette étude des politiques comprend un examen général par province de la situation actuelle de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada. Aujourd'hui, dans les provinces canadiennes, le climat du débat sur l'équité en matière d'emploi va d'un engagement à une opposition extrême aux principes sur lesquels repose une telle politique. Dans chacune des provinces, d'autres débats portent sur la mise en œuvre, la reddition de comptes, l'interprétation des résultats des politiques antérieures et les plans concernant les orientations futures. Il ne s'agit pas simplement de différences sur le plan de l'efficacité, mais d'une expression importante de la diversité de la culture politique d'une province à une autre.

Des rencontres avec des agentes et des agents chargés de l'équité en matière d'emploi et des hauts fonctionnaires responsables de l'équité en matière d'emploi ont eu lieu. Ces rencontres ont révélé un large éventail de connaissances sur l'équité en matière d'emploi et une diversité d'engagements, lesquels sont étroitement liés au climat politique régnant dans chaque province. Un des résultats les plus troublants indique que ces personnes ont un niveau de compréhension relativement faible des circonstances réelles auxquelles sont confrontées les femmes appartenant à une minorité visible.

Les résultats semblent indiquer que l'impasse de l'équité en matière d'emploi compte deux aspects extrêmement épineux.

Tout d'abord, les discours sur l'équité comprennent des obstacles conceptuels et idéologiques pour ce qui est de la définition, de la compréhension et de la normalisation des



objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi. Ces obstacles sont profondément ancrés dans les oppressions historiques qui ont une incidence sur la société en général, mais qui sont exprimées subtilement, même chez les gens les plus déterminés à surmonter les obstacles et à mettre l'équité en œuvre.

Deuxièmement, des contradictions dans les objectifs des différents intervenants et intervenantes de la fonction publique du Canada créent des frustrations, des craintes et des impasses qui doivent être prises en considération au moyen d'initiatives politiques plutôt que de politiques (dans n'importe quel sens du mot). Les différences au niveau provincial reflètent les identités régionales et le besoin d'élaborer des stratégies relatives à l'équité en matière d'emploi destinées à des populations et à des circonstances particulières. Il importe d'élaborer une politique et des pratiques qui conviennent à chaque contexte, mais de reconnaître également l'existence de différences dans la formation, la mise en œuvre et l'expérience.

Dès lors, 28 recommandations sont formulées dans le présent rapport.

1. Reconnaître ce qui fonctionne dans un contexte géopolitique particulier.
2. Adapter les politiques d'équité en matière d'emploi aux caractéristiques démographiques locales.
3. Créer des mécanismes pour partager et comparer les stratégies d'équité en matière d'emploi entre les provinces.
4. Procéder à des recherches comparatives afin de déterminer quelles pratiques provinciales sont les plus efficaces.
5. Favoriser l'échange d'information, pour que l'engagement soit fondé sur une compréhension et des buts communs.
6. Trouver des moyens efficaces de communiquer les programmes et les politiques d'équité en matière d'emploi à tous les intervenants et intervenantes.
7. Adopter des politiques dotées de lignes directrices claires et d'objectifs qui ne peuvent facilement être ignorés et qui sont de préférence enchâssées dans la loi.
8. Augmenter progressivement les objectifs plutôt que de les maintenir au même niveau.
9. Intégrer le renforcement positif dans le système.
10. Exiger des rapports annuels détaillés sur les réussites dans le domaine de l'équité en matière d'emploi.
11. Créer du matériel didactique efficace afin de fournir de l'information sur l'équité en matière d'emploi.

12. Faire participer toutes les parties intéressées à la consultation sur les programmes d'équité en matière d'emploi et les encourager à la collaboration.
13. Utiliser la dotation en personnel désigné pour accroître la représentation dans les secteurs où le manque de représentation est le plus sérieux.
14. Créer des mécanismes puissants et efficaces afin de contrôler les résultats de l'équité en matière d'emploi et de parvenir à la conformité.
15. Ventiler les données sur l'équité en matière d'emploi selon le sexe dans les trois autres groupes désignés.
16. Faire en sorte que les fonctionnaires provinciaux travaillent ensemble à la normalisation des mesures et des rapports statistiques.
17. Faire de l'équité la responsabilité de tous, mais établir un mandat clair pour ce qui est de l'administration de l'équité.
18. Charger exclusivement au moins une personne, dans chaque ministère, de l'administration de l'équité en matière d'emploi.
19. Préciser clairement les récompenses prévues pour l'atteinte des objectifs et la réalisation des responsabilités liées à l'équité en matière d'emploi ainsi que les sanctions prévues en cas contraire.
20. Favoriser la collaboration à l'échelle nationale dans le domaine des normes de formation en équité en matière d'emploi.
21. Intégrer les programmes de formation au contexte sociopolitique.
22. Voir à ce que les programmes de formation en équité en matière d'emploi atteignent l'ensemble de la population active, et ce, à tous les niveaux.
23. Veiller à ce que la formation en équité en matière d'emploi aborde tous les aspects des relations dans le milieu de travail et soit intégrée à tous les autres programmes de formation.
24. Fournir de l'information efficace afin de contrer le ressac.
25. Élaborer des programmes de formation particuliers et des ateliers qui traitent du phénomène de ressac.
26. Élaborer des programmes et une politique de formation antiraciste à tous les niveaux de la fonction publique.

27. Travailler avec les collectivités locales, tant pour développer les caractéristiques particulières des politiques d'équité en matière d'emploi que pour assurer un accès facile à la fonction publique aux groupes particulièrement défavorisés.
28. Élaborer des programmes visant à améliorer les compétences et les possibilités des femmes appartenant à des minorités visibles.

## 1. INTRODUCTION : ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI, OPPRESSION SYSTÉMIQUE, DIVERSITÉ

Le rapport présente les résultats de l'analyse comparative des politiques d'équité en matière d'emploi en vigueur dans les dix provinces du Canada et au sein du gouvernement fédéral. La question de l'équité en matière d'emploi est abordée dans une optique de contestation de l'oppression systémique, laquelle est perçue comme étant historique et présente dans diverses structures sociales et concepts idéologiques, ce qui crée des courants de refus de l'accès à l'égalité pour des groupes désignés de la société canadienne.

Plus précisément, on cherche ici à décrire, à expliquer et à suggérer des façons de corriger une impasse perçue dans la mise en œuvre efficace de la politique d'équité en matière d'emploi pour ce qui est de ses répercussions sur l'avancement des femmes appartenant à une minorité visible au sein des gouvernements provinciaux. La prémisse de l'étude repose sur un écart identifiable entre la politique législative visant à promouvoir une plus grande diversité dans le milieu de travail, qui cible des groupes qui ont connu une oppression systémique au Canada, et la mise en œuvre efficace de certaines de ces politiques dans le milieu de travail.

La politique d'équité en matière d'emploi repose sur le principe que, pour assurer un accès égal à l'emploi et à l'avancement dans le milieu de travail, des mesures proactives et concrètes doivent être préconisées pour éliminer l'oppression systémique. En partant de ce principe, les auteures comptent largement sur la recherche et les recommandations qui ont été élaborées à l'origine dans le Rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi. Dans *Égalité en matière d'emploi : rapport d'une commission royale*, publié en 1984, la Commissaire Rosalie Abella suggère que « 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 » (Abella 1984: v.1, 281). Seize ans plus tard, il est raisonnable d'affirmer que les effets de la discrimination demeurent présents et résiduels et qu'il existe toujours un besoin impérieux de les éliminer. Les résultats basés sur la recherche menée au niveau des gouvernements provinciaux dénotent une compréhension très inégale de l'ampleur de la discrimination dans la société en général. Par conséquent, dans bon nombre de provinces, on relève une compréhension minimale des options stratégiques proactives qui peuvent être adoptées et qui sont nécessaires à l'atteinte de l'équité en matière d'emploi. De plus, au fil des années, des options stratégiques ont été poursuivies activement dans certaines provinces pour être ensuite vivement rejetées. Le contexte du débat et du défi entourant l'équité en matière d'emploi dans chaque province reflète des vues opposées, d'une base de soutien très informée et engagée par rapport aux principes, aux politiques et à la législation de l'équité en matière d'emploi à un mouvement de ressac opposé à l'équité en matière d'emploi, sous prétexte qu'il s'agit d'une violation des droits individuels et des libertés qui favorise injustement les « intérêts spéciaux ».

Bien qu'il existe des moyens d'évaluer les résultats des politiques, lesquels sont présentés ci-dessous en tant qu'examen provinciaux ou études de cas, l'étude a révélé que ces questions

en matière de politiques ne peuvent être prises en considération en vase clos. On a donc plutôt tenté de les aborder dans un contexte plus général aux fins d'un débat public et d'une discussion portant sur les principes de l'équité en matière d'emploi en général. La recherche a certainement confirmé la prémisse originale concernant l'écart entre la politique et la mise en œuvre. Toutefois, les auteures ont, par le fait même, été contraintes de considérer dans une optique plus large le contexte du débat sur l'équité en matière d'emploi. La méthodologie de recherche originale était la suivante :

Nous suggérons que l'échec relatif de la réalisation de l'équité en matière d'emploi pour les femmes [membres d'une minorité visible] découle largement d'un besoin de mieux comprendre l'interaction de diverses formes d'oppression historique. En l'absence d'une telle compréhension, la prédominance de généralités au niveau de la politique concernant les expériences des femmes de couleur, qui sont en fait loin d'être généralisées, a tendance à estomper la diversité dans l'expérience et à subordonner des préoccupations particulières relatives à l'équité. En conséquence, les politiques d'équité sont elles-mêmes souvent mises en œuvre de façon inefficace ou insensible par rapport à l'objectif.

La recherche a largement confirmé cette position, révélant non seulement que l'écart entre la politique d'équité en matière d'emploi et sa mise en œuvre est très grand, mais aussi qu'il existe une diversité généralisée et multiple entre les provinces à cet égard. On note une telle différence à la fois dans la formulation de la politique d'équité en matière d'emploi ou dans l'absence d'une telle politique, et dans l'orientation gouvernementale concernant les options stratégiques disponibles et la façon dont elles devraient être mises en œuvre. Il y a également une expression notable de ce que les auteures désignent comme la frustration systémique chez les personnes favorables à l'équité en matière d'emploi. Bien que les préoccupations particulières varient largement, il a été impossible de constater dans une province un sentiment de confiance qui viendrait du fait que l'équité en matière d'emploi a été mise en œuvre de façon appropriée et assurée.

Les différences entre les provinces à l'égard de la politique d'équité en matière d'emploi en général et de la façon dont elle touche tout particulièrement les femmes appartenant à une minorité visible interviennent selon un ensemble de questions et de réponses plus large et différent qu'on ne l'a anticipé à l'origine. La frustration notable associée à la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi a certainement été prise en considération dans la documentation. Les chercheuses et les chercheurs accordent une attention considérable à l'efficacité des politiques d'équité en matière d'emploi. Lek et Sauniers (1992b), par exemple, estiment que l'écart d'inégalité diminue très lentement. Parmi les quatre groupes cibles (femmes, Autochtones, personnes handicapées et personnes appartenant à une minorité visible), les femmes ont généralement vu des progrès plus importants et plus rapides dans l'obtention de conditions d'emploi et d'une promotion équitables que les personnes appartenant à une autre catégorie. Bien que la documentation soit beaucoup plus rare et beaucoup moins absolue pour ce qui est de la diversité, étant donné qu'elle concerne les personnes de groupes cibles multiples, le travail fait jusqu'à présent rappelle

l'importance de la légitimation des valeurs, comme la diversité culturelle, et de l'élargissement du réseau de dispositions sur les droits de la personne (Agocs et Burr 1996; McDermott 1994). Au Canada, les différences entre les provinces concernant la politique d'équité en matière d'emploi et la diversité est un thème qui, à notre connaissance, n'a pas encore été abordé dans la documentation.

Il s'est avéré plus difficile de se concentrer sur les expériences particulières des femmes appartenant à une minorité visible face à la politique en question que les auteures ne l'avaient prévu en raison des paramètres du débat sur l'équité en matière d'emploi dans l'ensemble des provinces. Dans la plupart des provinces, le niveau de discussion concernant l'équité en matière d'emploi est très général, se situant plutôt sous l'angle des « avantages » et des « inconvénients ». Les questions relatives à la mise en œuvre et à la prestation font généralement surface seulement après quelques années d'application et sont, en soi, l'exception plutôt que la règle et demeurent très litigieuses, même dans les cas où une législation est promulguée.

En outre, plus les auteures étaient convaincues que le contexte plus vaste de l'oppression systémique était crucial à la compréhension des résultats de la politique dans une province donnée, plus il devenait difficile de tirer des conclusions décisives, valables dans tous les contextes. La portée et les ressources limitées de cette étude ont contraint les auteures à l'aborder comme une étude pilote. Les auteures espèrent faire valoir à quel point une autre recherche, plus approfondie, sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'équité en matière d'emploi, est nécessaire. Il faut toutefois noter que la présente étude n'est qu'une analyse des politiques. Les auteures n'ont ni essayé de réaliser des évaluations du milieu de travail, ni examiné l'opinion du public au sujet de l'équité en matière d'emploi. De plus, bien que cette étude repose théoriquement sur une série de prémisses favorisant la promulgation des principes d'équité en matière d'emploi, elle est essentiellement plus descriptive que théorique.

Au départ, les auteures souhaitaient effectuer une étude comparative interprovinciale de l'équité en matière d'emploi par rapport aux femmes appartenant à une minorité visible, en se fondant sur des travaux menés sur place qui auraient compris des rencontres et une analyse des données comparatives de la politique dans les dix provinces du Canada. Elles reconnaissent qu'une politique provinciale relève d'un contexte fédéral plus général lorsque la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* assure un cadre législatif. Bien que ce lien ait été pris en considération dans l'analyse des politiques en général, le travail sur place a été axé plus directement sur le contexte provincial.

Dans le rapport qui suit, les auteures examinent ce qu'elles ont décrit dans leur méthodologie de recherche comme « l'échec relatif de la réalisation de l'équité en matière d'emploi pour les femmes membres d'une minorité visible » au moyen d'un examen des politiques des dix provinces. Elles abordent la question dans une perspective multidimensionnelle qui reflète, à leur avis, la portée multidimensionnelle du contexte de la politique. La méthodologie est décrite dans le chapitre suivant.

## **2. MÉTHODOLOGIE : CONFRONTATION AVEC LA RÉALITÉ DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI**

L'approche méthodologique qui sous-tend cette étude combine deux éléments, soit l'analyse des politiques et une série d'entrevues qualitatives menées auprès des intervenantes et des intervenants chargés des politiques d'équité en matière d'emploi qui travaillent au sein des gouvernements provinciaux ou qui en dépendent. Cette méthodologie a été élaborée pour présenter un aperçu de la situation de la politique d'équité en matière d'emploi, telle qu'elle est actuellement formulée par les gouvernements provinciaux du Canada et, parallèlement, pour évaluer la mise en œuvre de ces mesures. L'approche est, par conséquent, vaste, mais peu profonde. Elle offre une sorte de « confrontation avec la réalité » de l'équité en matière d'emploi, à partir de laquelle des questions et des solutions de recherche futures peuvent être conçues. Il a été possible d'obtenir un aperçu des profils de l'équité en matière d'emploi dans chaque province au fil de la recherche. Ces profils sont présentés à l'annexe II. En revanche, on sait que cette approche soulève autant de nouvelles questions qu'elle fournit de réponses.

Le but des auteures est de présenter un instantané des questions relatives à l'équité en matière d'emploi dans chaque province tout en essayant d'éviter de suggérer que les images présentées sont statiques. Elles ont donc plutôt tenté de cerner les paramètres du débat sur le plan interprovincial et dans diverses provinces, dans la mesure où les limites du programme de recherche le permettaient. Les auteures espèrent que cette information permettra de définir les grandes lignes des éléments d'un programme d'action différent et plus efficace pour l'avenir. Bien qu'une telle perspective ne se prête pas d'emblée à une seule formule de rechange, elle ouvre la voie à la promotion des principes de l'équité en matière d'emploi et à une mise en œuvre efficace.

Une remarque s'impose au sujet de la collecte des données. L'aperçu général de la structure et de l'infrastructure de la politique sur l'équité en matière d'emploi dans les dix provinces est présenté à l'annexe II. Ces renseignements sont fondés sur la compilation des données provinciales établies à partir d'une recherche bibliographique, de l'information obtenue par un réseautage après les entrevues sur place avec des intervenantes et des intervenants provinciaux et de renseignements obtenus lors des entrevues. Étant donné la grande divergence dans la structure de la politique d'équité en matière d'emploi des gouvernements provinciaux, il n'a pas été facile d'obtenir des sources et des données comparables. Ces divergences ont pu être intégrées à l'analyse, en reconnaissant toutefois que les données obtenues sont elles-mêmes un reflet des priorités et des pratiques gouvernementales ainsi que des traditions sociopolitiques. Autrement dit, ces renseignements sont à tout le moins en partie un reflet de ce que chaque gouvernement provincial cherche à réaliser dans le cadre de son mandat.

Le manque de données vérifiables est frappant en ce qui concerne l'incidence des politiques d'équité en matière d'emploi sur les membres des groupes désignés appartenant à plus d'une catégorie, surtout les femmes de minorités visibles. Il ne s'agit pas uniquement d'établir des critères aux fins de l'avancement. L'auto-identification est également une question délicate du

point de vue politique, bon nombre de personnes étant encore mal à l'aise avec le processus d'auto-identification et opposées à l'équité en matière d'emploi considèrent l'auto-identification comme la revendication d'un « statut spécial ». En Alberta et en Ontario, par exemple, la politique semble être de ne pas recueillir de données sur l'équité en matière d'emploi. Le problème le plus important lié à la collecte de données continue d'être l'omission par presque toutes les administrations de fournir des ventilations selon le sexe pour les trois groupes désignés autres que les femmes. Cela pose un problème particulier dans le contexte de la présente étude. Enfin, une série de questions politiques et morales sont soulevées au sujet de la façon dont de tels renseignements pourraient être utilisés par des personnes qui s'opposent au principe de l'équité en matière d'emploi.

L'obtention de données qualitatives à partir d'un nombre limité d'entrevues avec des intervenantes et des intervenants clés chargés des politiques d'équité en matière d'emploi a été essentielle à l'étude. L'expérience de la mise en œuvre des politiques, dont les obstacles à une mise en œuvre efficace, ne peut être cernée uniquement à partir de données statistiques publiées et de documents d'orientation. On sait également que les paramètres de cette étude ne permettaient pas de procéder à une vaste enquête quantitative, à partir de laquelle des normes ou des moyennes statistiques auraient pu être tirées. Par conséquent, quatre à six personnes clés dans chaque province, ayant des niveaux de responsabilité généraux à peu près comparables, ont été choisies et ont pris part à une entrevue en personne d'une durée d'une heure. Toutes les entrevues ont été réalisées directement par les chercheuses principales, à l'exception des entrevues menées au Québec, qui ont été réalisées en français, et d'une entrevue téléphonique qui n'a pu être organisée sur place<sup>1</sup>. Dans chaque province, on a pu effectuer au moins quatre entrevues auxquelles participaient généralement de deux à quatre personnes chargées de la mise en œuvre et au moins une personne d'une organisation non gouvernementale ou d'un syndicat intéressés par les questions d'équité en matière d'emploi.

Les entrevues ont été menées exclusivement auprès de fonctionnaires choisis uniquement en fonction des responsabilités professionnelles des postes. On a tenté d'organiser des entrevues dans chaque province avec, à tout le moins, une ou un haut fonctionnaire dont le portefeuille de politiques comprend l'équité en matière d'emploi. Cet objectif a été atteint dans l'ensemble, à des exceptions près lorsqu'un spécialiste de l'équité en matière d'emploi a été considéré par l'ensemble des sources gouvernementales comme la personne à rencontrer. L'accessibilité publique des gouvernements provinciaux en ce qui a trait à la politique d'équité en matière d'emploi, ainsi qu'aux types de données recueillies et divulguées, est indicatrice des priorités gouvernementales.

On a également tenté de rencontrer des porte-parole de l'équité en matière d'emploi, qui sont à la merci des politiques des gouvernements provinciaux, mais qui ne font toutefois pas directement partie d'un gouvernement ou qui n'ont pas de comptes à lui rendre. Dans chaque province, on a donc rencontré un représentant du principal syndicat des employées et des employés du gouvernement provincial et, dans certaines provinces, des personnes provenant de ministères qui ne sont pas directement responsables de l'équité en matière d'emploi, mais qui s'intéressent vivement au sujet, comme les ministères responsables de la condition féminine ou les commissions des droits de la personne.



On a posé à toutes les personnes rencontrées la même série de questions, à partir des lignes directrices d'un questionnaire expressément conçu pour cette étude (annexe III). Le questionnaire a fait l'objet d'un examen par l'Ethics Committee on Human Subjects de l'Institute for Women's Studies de la Queen's University. Les personnes rencontrées ont été informées en tout point de la nature de l'étude et assurées de l'anonymat. Chaque entrevue a été enregistrée sur bande magnétophonique, uniquement avec la permission de la personne interrogée; les bandes ont par la suite été transcrites en entier, uniquement pour les besoins de cette étude.

Le questionnaire a été conçu de façon à comporter une série de questions communes propices à une analyse comparative des données, ainsi que des questions suffisamment ouvertes pour permettre aux personnes rencontrées de préciser au besoin les renseignements fournis. Le questionnaire s'est avéré extrêmement utile à ces égards. Les entrevues ont permis d'analyser les perceptions des intervenantes et des intervenants au sujet de l'équité en matière d'emploi, son efficacité dans le milieu de travail et les obstacles à son atteinte et de recueillir des suggestions au sujet d'une mise en œuvre plus efficace et des préoccupations concernant les politiques d'équité en matière d'emploi en général.

### **Une note au sujet de la terminologie**

Outre les divergences entre les provinces et à l'intérieur des provinces comme telles pour ce qui est de la politique d'équité en matière d'emploi, le problème de la terminologie s'est posé au fil de l'étude. Dans la plupart des provinces, l'expression « équité en matière d'emploi » a essentiellement le même sens que dans la législation fédérale. Cette expression avait d'abord été utilisée dans le Rapport Abella. Toutefois, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, l'expression « action positive » a été plus facilement comprise. Il convient de citer le Rapport Abella en ce qui concerne ces définitions :

La réalisation de l'égalité en matière d'emploi tient à une approche double. Le premier volet de cette approche porte sur la discrimination avant l'accès à un emploi et le deuxième sur les conditions du milieu de travail qui militent contre une participation équitable à l'emploi.

Les mesures adoptées en Amérique du Nord pour faire contrepoids à la discrimination dans le domaine de l'emploi ont été baptisées action positive. Il s'agit de mesures visant à rendre le recrutement, l'embauchage, les promotions et les revenus plus équitables. Ces mesures consistent à modifier les pratiques du milieu de travail afin d'absorber un effectif plus hétérogène.

La Commission s'est fait dire maintes fois que l'expression « action positive » était ambiguë et obscure... Aussi la Commission propose l'adoption d'une nouvelle expression, soit « équité en matière d'emploi », pour décrire les programmes canadiens visant à résorber la discrimination au travail. Dans pareils cas, il peut être utile de modifier le vocabulaire de manière à rendre le débat plus raisonnable. Il faut opposer des principes et non des émotions... En

définitive, peu importe si au Canada nous parlons d'équité en matière d'emploi ou d'action positive pourvu que nous nous entendions sur le sens de l'expression, à savoir qu'il s'agit de pratiques d'emploi visant à supprimer les barrières discriminatoires et à offrir à tous et à toutes les mêmes occasions de se réaliser du point de vue professionnel (Abella 1984: 6-8).

Dans la présente étude, l'expression « équité en matière d'emploi » sert de point de référence. Dans des contextes provinciaux particuliers, l'expression « action positive » a été utilisée comme synonyme. Dans les cas où des distinctions particulières de connotation ont semblé être soulevées, elles sont notées dans le corps du rapport.

L'expression « diversité » mérite aussi l'attention. Dans la méthodologie de recherche, la diversité a été prise comme signifiant l'augmentation du nombre de personnes membres de groupes désignés qui sont visées par une politique donnée d'équité en matière d'emploi (bien que cela ne se limite pas aux quatre groupes recensés), grâce à des mesures positives qui corrigent l'oppression systémique. Dans le cas de l'Ontario, en particulier, dans la foulée de l'abrogation de la législation sur l'équité en matière d'emploi, on a utilisé l'expression « diversité » dans un sens très différent : il en est venu à désigner presque tout le monde, sans égard aux processus systémiques d'exclusion ou aux mesures concrètes visant à promouvoir l'inclusion (voir le chapitre 5 consacré à l'exemple de l'Ontario). On a tenté d'éviter ici la confusion en précisant que l'expression « diversité » a été utilisée par le gouvernement de l'Ontario dans un sens différent. Les auteures souhaitent également reconnaître la mesure dans laquelle l'expression est maintenant récupérée par les personnes qui s'opposent à l'équité en matière d'emploi. Dans le contexte politique actuel, par conséquent, l'usage abusif de l'expression peut aller à l'encontre des objectifs des programmes d'équité en matière d'emploi, même pour les plus ardents porte-parole.

Le corps du présent rapport est divisé en huit sections :

- une analyse comparative de l'administration de la politique d'équité en matière d'emploi des gouvernements provinciaux;
- un bref aperçu de l'historique et du contexte de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada, l'accent étant mis sur le contexte fédéral;
- un examen particulier de l'essor et de la chute de la politique d'équité en matière d'emploi en Ontario, sous forme d'étude de cas;
- un examen du débat sur la politique d'équité en matière d'emploi au Canada, à partir des données recueillies au cours des entrevues, qui fait état des « meilleurs exemples » et des « pires exemples »;
- une évaluation des résultats de recherche vus par les gestionnaires supérieurs des gouvernements et les fonctionnaires responsables de la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi;
- une évaluation des résultats de recherche vus par les personnes engagées dans les questions d'équité en matière d'emploi en milieu de travail et dans la collectivité, qui

précise où se situent les frustrations et les impasses perçues afin d'assurer une mise en œuvre efficace de l'équité en matière d'emploi;

- une série de recommandations aux fins de l'élaboration d'une politique d'équité en matière d'emploi plus efficace, particulièrement au niveau provincial;
- une conclusion qui fait état des incidences et des obstacles de nature politique à la mise en œuvre efficace de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada.

### **3. ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : APERÇU DE LA POLITIQUE PROVINCIALE AU CANADA**

Cette étude comprend un examen général par province de la situation de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada<sup>2</sup>. Aussi fascinante que soit une telle comparaison, elle demeure un exercice préliminaire. Les divergences sont si importantes – dans la conceptualisation, la structure, la compréhension politique et la mise en œuvre – que même l'élaboration d'une série de critères communs risque de masquer les nuances.

En général, on peut conclure que le climat du débat sur l'équité en matière d'emploi va d'un engagement à une opposition extrême aux principes sur lesquels repose une telle politique. Dans chacune des provinces, d'autres débats portent sur la mise en œuvre, la reddition de comptes, l'interprétation des résultats des politiques antérieures et les plans concernant les orientations futures. La gamme des enjeux politiques dans l'ensemble des provinces ne représente en outre qu'une fraction d'un contexte beaucoup plus général ou d'une série de contextes révélateurs de débats soutenus et vigoureux au sujet de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada.

Les différences entre les politiques provinciales d'équité en matière d'emploi offrent un paysage inégal, comme les pointes d'une rangée d'icebergs. La politique de chaque province devrait faire l'objet d'une étude beaucoup plus détaillée que ne le permet l'enquête actuelle. Chaque province a connu des débats non seulement sur la politique gouvernementale comme telle, mais également sur la façon dont les divers intervenants et intervenantes de la société en général ont lutté pour surmonter l'oppression historique. L'équité en matière d'emploi n'est qu'un élément de la question plus générale de l'inégalité systémique. Par conséquent, elle a forcément une incidence sur ces expériences plus générales et est forcément influencée par celles-ci. Comme la politique d'équité en matière d'emploi élaborée au Canada vise quatre groupes désignés, les enjeux liés à chacun de ces groupes se manifestent aussi de diverses façons.

Afin de faciliter ce survol comparatif, une série de tableaux de portée provinciale a été préparée et est annexée à la présente étude<sup>3</sup>. Ces tableaux sont des instantanés, capturant dans le temps la manifestation d'une politique d'équité en matière d'emploi selon un certain nombre de questions qui semblent à première vue plutôt directes. Il s'agit d'un exercice utile, mais très limité, les ressources disponibles n'ayant pas permis d'effectuer une analyse plus détaillée de chaque contexte provincial. De plus, les entrevues ont porté uniquement sur l'applicabilité de la politique d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique provinciale. Le champ d'application de la présente étude ne permettait pas d'examiner la politique d'équité en matière d'emploi dans le secteur privé ou la mise en œuvre d'une législation d'équité en matière d'emploi fédérale au niveau provincial. La nature limitée de cet aperçu devrait, par conséquent, être prise en considération.

Les auteurs ont également pris conscience de l'intérêt que portent divers agents et agentes des provinces responsables de la politique d'équité en matière d'emploi, ou de l'absence

d'une telle politique, aux débats sur cette même politique dans d'autres provinces. Actuellement, on accorde une grande attention à l'Ontario, où la polarisation du débat public sur l'équité en matière d'emploi semble avoir été des plus extrêmes au cours des dernières années. Néanmoins, la communication entre les fonctionnaires des différentes provinces est très limitée et presque aucune tentative n'a été faite pour élaborer une analyse comparative ou des programmes concertés. Dans le reste de cette section, on tente de recenser certains éléments notables d'un examen interprovincial de la politique d'équité en matière d'emploi, en tenant compte de toutes les mises en garde qui précèdent.

### **Politique d'équité en matière d'emploi et législation : être ou ne pas être?**

Il convient de faire une distinction entre la politique d'équité en matière d'emploi et la législation sur l'équité en matière d'emploi. La première indique que les priorités générales du gouvernement et des directives favorables à la mise en œuvre de mesures d'équité en matière d'emploi sont encouragées, bien que les mécanismes particuliers de mise en œuvre et d'application de la loi varient grandement. De plus, une politique d'équité en matière d'emploi peut être limitée à des programmes particuliers du gouvernement ou s'appliquer à certains secteurs du gouvernement. Des séries de mesures peuvent ou non être assujetties à des modalités détaillées de rapport et de reddition de comptes. De plus, les séries de mesures ne sont pas assujetties à un processus d'examen de la législation, à un débat et à l'adoption comme loi. La législation sur l'équité en matière d'emploi, par contre, comprend nécessairement ou a compris un soutien politique, mais se présente comme la loi du pays, avec les mécanismes connexes d'application et des sanctions en cas d'infraction. Aujourd'hui, sept provinces du Canada (la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan, le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard) ont une politique quelconque d'équité en matière d'emploi. Une seule province, soit la Colombie-Britannique, a une législation sur l'équité en matière d'emploi. Aucune province, à l'exception du Québec, ne porte son mandat au-delà de la fonction publique.

La nature de ces politiques varie grandement. En Colombie-Britannique, la politique a été présentée en 1991 et suivie par l'adoption de la *Public Service Act Directive on Employment Equity* en 1994. Tous les ministères gouvernementaux sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action d'équité en matière d'emploi et de présenter annuellement des rapports d'étape concernant la mise en œuvre. Mais, avant tout, le programme peut compter sur l'appui d'une personne de niveau supérieur à plein temps au sein de la Commission de la fonction publique et a été intégré avec succès à un certain nombre de ministères. Il existe des associations actives à l'échelle provinciale pour chaque groupe désigné et le bureau de la condition féminine offre un soutien supplémentaire aux femmes. En 1999, le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé son secrétariat d'accessibilité de l'emploi, dont le directeur relève d'un ministre influent du Cabinet. Le secrétariat doit étendre la politique d'équité en matière d'emploi au-delà des ministères à l'ensemble du secteur public, y compris aux sociétés d'État, organismes et services, tels les soins de santé, l'éducation, les services sociaux, le transport et la protection de l'environnement. Le nouveau programme comprend également l'administration d'un fonds de 150 000 dollars pour financer des projets menés conjointement avec des groupes sans but lucratif et non gouvernementaux, afin de recenser les obstacles dans

le milieu de travail et d'améliorer l'accès du public aux renseignements sur l'emploi dans le secteur public et de créer un conseil consultatif communautaire qui doit collaborer avec le secrétariat à des projets visant l'amélioration de l'accès pour les personnes handicapées, les Autochtones et les personnes qui sont membres d'une minorité visible.

Au Manitoba, la politique est en vigueur depuis 1983. Ici, l'accent est mis sur les coordonnatrices et les coordonnateurs ministériels responsables de l'équité et de la prestation de programmes de formation en gestion, particulièrement à l'intention des femmes et du personnel autochtone. En Saskatchewan, bien que la politique ne soit pas accompagnée d'une législation, la Saskatchewan Human Rights Commission a proposé l'adoption d'une telle législation. Celle-ci partage la responsabilité de la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi avec la Commission de la fonction publique. Ces commissions, contrairement à celles d'autres provinces, ont le mandat de formuler des directives.

Au Québec, la politique d'équité en matière d'emploi est combinée à un programme de respect de l'obligation contractuelle, mis en place en 1987. Tout employeur des secteurs public ou privé employant plus de 100 personnes, qui reçoit des fonds du gouvernement provincial de l'ordre de 100 000 dollars ou plus, est tenu d'assurer l'accès à des programmes d'égalité précisés par le gouvernement provincial, ce qui est à peu près comparable au Programme de contrats fédéraux, bien que le manque d'infrastructure à l'appui du programme fasse en sorte qu'il ne soit pas aussi efficace que le programme fédéral.

La Nouvelle-Écosse a adopté une politique d'équité en matière d'emploi en 1975. En 1997, le nouveau programme d'action positive a été mis en place, sous forme d'un accord intervenu entre le ministère des ressources humaines et la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse. L'accord a été élaboré en consultation avec le Nova Scotia Government Employees Union. Le Nouveau-Brunswick encourage des principes d'équité en matière d'emploi en général, mais aucune politique ne sous-tend des plans d'action précis. Relevant du ministère des Finances, la Direction des services des relations de travail et la Division des ressources humaines peuvent aider les ministères à atteindre les objectifs d'équité en matière d'emploi et à prendre en considération les questions d'équité connexes. L'Île-du-Prince-Édouard compte une politique d'équité en matière d'emploi, mais sa mise en œuvre est largement sous les auspices de la Human Rights Commission.

Les provinces qui n'ont ni politique ni législation se divisent en deux catégories. À Terre-Neuve, il y a eu très peu de discussions, lesquelles ont généralement été limitées à une discussion sur l'égalité des sexes. L'équité en matière d'emploi fait toutefois l'objet d'un vif débat en Alberta, où une telle législation n'a jamais été mise en vigueur, et en Ontario, où elle a été mise en vigueur, puis abrogée. Dans un chapitre subséquent, on se penche de plus près sur l'expérience ontarienne, particulièrement à la lumière de l'attention qu'elle attire dans le débat sur la politique d'équité en matière d'emploi au Canada.

## **Équité en matière d'emploi et parité salariale**

L'équité en matière d'emploi tient compte de certaines questions liées au recrutement, au maintien de l'effectif et à la promotion dans le milieu de travail des groupes désignés qui connaissent une oppression systémique dans la société. Toutefois, la parité salariale s'applique en particulier à la discrimination dans les traitements des travailleuses et des travailleurs déjà embauchés. De plus, elle tient ordinairement compte uniquement de la discrimination fondée sur le sexe. Comme les données statistiques sur les sexes sont celles dont on dispose le plus souvent dans le cas des groupes désignés, la parité salariale, ou son absence, est généralement plus rapidement assujettie à un examen statistique et à une obligation de rendre compte que l'équité en matière d'emploi.

Cette étude est particulièrement axée sur la politique d'équité en matière d'emploi et n'a pas tenté de tenir compte des politiques ou des débats sur la parité salariale. Toutefois, parmi les questions soulevées dans l'étude du climat général par rapport à l'égalité dans le milieu de travail, l'équité salariale est la plus courante. Fait digne de mention, six des sept provinces dotées d'une politique d'équité en matière d'emploi ont également une législation sur la parité salariale. Seule la Saskatchewan compte une politique d'équité en matière d'emploi, sans législation connexe pour la mise en œuvre de la parité salariale. Deux provinces sans politique d'équité en matière d'emploi, soit l'Alberta et Terre-Neuve, n'ont pas non plus de politique de parité salariale. Une province, l'Ontario, n'a pas de politique d'équité en matière d'emploi, mais a une loi sur la parité salariale.

## **Formation et reddition de comptes**

Les auteures étaient préoccupées par la mesure dans laquelle les questions relatives à l'équité en matière d'emploi étaient associées à une série de compétences professionnelles. Elles ont donc cherché à savoir si des mesures concrètes de prévention de la discrimination et de formation du personnel et des gestionnaires relativement à l'application de l'équité en matière d'emploi ont été mises en œuvre systématiquement ou sur une base aléatoire.

Bien que la plupart des provinces comptent une politique d'équité en matière d'emploi, peu d'entre elles ont une stratégie proactive en matière de formation. En Colombie-Britannique, où la politique est soutenue par une législation, et au Manitoba, où elle ne l'est pas, il existe des programmes de formation particuliers. Ils sont volontaires dans les deux cas. Bien que la Nouvelle-Écosse ne dispose pas de législation d'équité en matière d'emploi, elle est la seule province à dispenser un programme de formation obligatoire. Tous les membres du personnel et les fonctionnaires du gouvernement, à partir du niveau de sous-ministre adjoint, sont tenus de suivre un programme obligatoire de deux jours dans le cadre de la formation en milieu de travail du gouvernement provincial. La Diversity Management Unit de la Client Services Division du Department of Human Resources, est responsable de ce programme de formation. Un conseiller à plein temps dans le domaine de la diversité et de l'équité en matière d'emploi est responsable de la formation et des autres questions relatives à l'équité. Le programme de formation aborde des questions relatives à l'équité associées aux minorités raciales, aux personnes handicapées, aux Autochtones et aux femmes. D'après les résultats de

la recherche, aucune province, hormis la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, n'a en place des programmes de formation exhaustifs sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique.

L'enquête a également porté sur le succès de ces programmes. Comme des questions qualitatives et quantitatives sont associées à l'élimination de la discrimination systémique, les progrès ont été impossibles à évaluer dans bon nombre de provinces. En revanche, il a été possible de vérifier l'existence de modalités de présentation de rapports ou de vérification obligatoires dans les provinces qui ont une politique d'équité en matière d'emploi : des mécanismes ne sont en place que dans deux provinces, la Colombie-Britannique, où la Equity and Diversity Branch de la Public Service Employee Relations Commission aide chaque ministère à préparer des rapports périodiques, et le Manitoba, où la Commission de la fonction publique effectue des vérifications des pratiques et exige des rapports annuels bien que, dans le dernier cas, des examens du rendement ne soient pas effectués.

### **La politique d'équité en matière d'emploi importe-t-elle?**

La législation ou la politique d'équité en matière d'emploi appliquée dans les fonctions publiques provinciales améliore-t-elle l'accès aux possibilités d'emploi pour les membres des groupes désignés, particulièrement les femmes appartenant à une minorité visible? Il s'est avéré difficile de répondre à cette question. Premièrement, la présente étude repose sur une analyse des politiques et non sur un sondage en milieu de travail. Ce dernier constituerait une vaste entreprise nécessitant des ressources beaucoup plus importantes que celles dont disposaient les auteures. Deuxièmement, les auteures ont pu obtenir des données sur la représentation numérique dans seulement quatre provinces, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, données qui sont présentées au tableau 10. Par conséquent, elles n'ont pu fournir une comparaison de ces quatre provinces, qui ont les politiques d'équité en matière d'emploi les plus avancées, avec les six autres provinces, où les politiques sont minimales ou inexistantes. Une recommandation importante est formulée au chapitre 8 au sujet d'une autre recherche.

La comparaison de ces quatre provinces avec le gouvernement fédéral (tableau 10) donne des résultats équivoques, mais intéressants. Les cinq administrations démontrent un progrès très limité, sauf sur le plan de la représentation générale des femmes. La Colombie-Britannique a fait des progrès pour ce qui est de l'amélioration de la condition des personnes handicapées. Le Manitoba et la Saskatchewan indiquent une représentation plus élevée des Autochtones que toute autre administration et seule la Nouvelle-Écosse a atteint une représentation accrue des personnes appartenant à une minorité visible relativement à leur présence en milieu de travail à la suite d'un programme s'adressant particulièrement aux Néo-Écossaises et aux Néo-Écossais d'origine afro-canadienne. Bien qu'une recherche supplémentaire soit nécessaire, ces chiffres indiquent que l'on obtient des résultats concrets lorsque les efforts déployés ciblent particulièrement les groupes désignés. Bien que les progrès soient lents, il demeure que l'on peut se montrer optimistes.



Les auteures croient, par conséquent, que l'équité en matière d'emploi fait une différence en ce qu'elle agit sur les profils d'emplois des groupes désignés. Le chapitre suivant est consacré au contexte fédéral, qui est considéré par bon nombre comme un modèle positif aux fins de l'élaboration des politiques provinciales.

## 4. LE CONTEXTE FÉDÉRAL

Les politiques et programmes d'équité en matière d'emploi du gouvernement fédéral canadien comptent parmi les plus avancés du monde. Contrairement à ceux de la plupart des provinces, le programme fédéral est bien établi, est soutenu par une importante bureaucratie et est bien ancré dans une législation qui couvre la fonction publique fédérale, les employeurs régis par le gouvernement fédéral, les sociétés d'État et les entreprises qui soumissionnent des contrats fédéraux. Plusieurs ministères fédéraux sont en mesure de fournir des renseignements et des conseils exhaustifs et intégrés au sujet de politiques.

Il est important de comprendre la fonction publique fédérale en raison de son caractère exhaustif et parce qu'elle représente une norme pour mesurer les progrès réalisés par les fonctions publiques provinciales. Les auteures ont donc entrepris un examen de l'histoire de l'équité en matière d'emploi à l'échelon fédéral et une brève évaluation des initiatives actuelles. La politique fédérale a été élaborée assez rapidement depuis la révision de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1995). Le moment est particulièrement bien choisi étant donné l'importance des changements qui ont lieu à Ottawa.

Il convient de déterminer si, après avoir tellement investi dans un système complet d'équité en matière d'emploi, la fonction publique fédérale aura bientôt des résultats positifs à montrer. Au cours de la dernière décennie, les progrès sur le plan de la réalisation des buts de l'équité en matière d'emploi, particulièrement dans le cas des personnes membres d'une minorité visible, dont la représentation est actuellement inférieure à 60 p. 100 de l'effectif disponible, ont été très modestes. Cette absence de progrès s'explique-t-elle par des programmes inefficaces ou insuffisants, qui sont limités par le contexte social général, ou par le fait que l'on prévoyait des changements importants au cours d'une période qui était en fait trop courte?

Une analyse approfondie de la fonction publique fédérale ne s'inscrit pas dans le mandat du présent rapport. La présente section offre plutôt un bref examen et un survol historique du programme fédéral afin de fournir une base de comparaison avec les programmes relativement peu développés de la plupart des provinces.

### **Le Rapport Abella**

Vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, les questions concernant l'équité en matière d'emploi ont pris l'avant-scène des discussions en matière de politiques publiques au Canada, au moment même où les questions d'action positive faisaient surface aux États-Unis. La réponse officielle du Canada a pris la forme de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, établie en 1983 et dont la juge Rosalie Abella était la commissaire. Le rapport de la Commission, intitulé *Égalité en matière d'emploi : rapport d'une commission royale* (1984) (ci-après appelé le Rapport Abella), constitue, pour la plupart des personnes travaillant dans le domaine, une déclaration des principes et pratiques de l'équité en matière d'emploi qui fait autorité. Le rapport est le fruit d'un vaste projet de

recherche mené en 1983. La commissaire a envoyé des lettres à près de 3 000 personnes et organisations et a reçu 274 mémoires. Elle a animé 137 réunions auxquelles ont participé plus de 1 000 personnes, y compris 92 réunions dans 17 villes canadiennes ainsi que des réunions avec des membres de groupes désignés, des fonctionnaires gouvernementaux, des représentantes et des représentants des syndicats et des entreprises ainsi que des membres du personnel et des fonctionnaires de 11 sociétés d'État. Trente-neuf rapports de recherche importants ont été commandés sur des questions comprenant l'éducation, l'aide à l'enfance, le racisme et la parité salariale.

Le Rapport Abella a profondément influencé la législation et la pratique subséquentes. Il définit l'équité comme : « [...] tout au moins, l'absence de discrimination dommageable » et affirme que « viser l'égalité consiste [...] à débarrasser l'appareil social des résidus des attitudes préjudiciables du passé » (Abella 1984, 1). Dans ce contexte, 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'emploi en raison de caractéristiques qui leur sont prêtées à tort » (Abella 1984, 2). L'iniquité en emploi est donc fondée sur une discrimination historique et a lieu systématiquement dans toutes les couches de la société, y compris le milieu de travail.

Les principes permettant de réaliser l'équité en matière d'emploi, soulignés dans le rapport, ont eu des répercussions profondes sur la législation, les politiques et les pratiques dans le domaine de l'équité en matière d'emploi dans presque toutes les administrations du Canada, ainsi qu'ailleurs dans le monde. Ces principes sont devenus une sorte de modèle pour l'ensemble du domaine. Ils sont résumés dans les points suivants (adaptés du rapport même).

- L'iniquité est une condition systématique qui peut, ou non, être fondée sur une discrimination intentionnelle.
- L'égalité signifie que tous les gens sont parfois traités de la même façon en dépit de leurs différences, et parfois différemment au nom de leur différence, afin de surmonter les obstacles. Négliger les différences ou refuser d'en tenir compte est une dénégation de l'équité. L'équité ne peut être fondée sur un traitement identique pour toutes et tous.
- Quatre groupes désignés – les Autochtones, les minorités visibles, les personnes handicapées et les femmes – subissent des désavantages disproportionnés dans la société canadienne.
- Pour les minorités visibles, en particulier, l'équité commence par la lutte contre le racisme.
- Atteindre l'équité requiert une approche à double tranchant : il faut aborder les conditions préalables à l'embauche qui peuvent avoir une incidence sur l'accès à l'emploi et lever les obstacles dans le milieu de travail qui s'opposent à une participation égale.

- L'équité ne sera pas atteinte sans mesures d'application. Celles-ci doivent être fondées sur l'intervention du gouvernement. La volonté politique est fondamentale.
- L'éducation et la formation constituent des aspects clés de l'équité en matière d'emploi.

En se fondant sur ces principes, le Rapport Abella aborde les questions de la mise en œuvre des politiques et des pratiques d'équité en matière d'emploi, y compris les questions d'embauche et de promotion (représentation) ainsi que celles de mise en œuvre. Le Rapport se concentre sur trois aspects clés de la mise en œuvre : l'éducation, la garde d'enfants et l'élimination des obstacles systémiques à l'emploi. Les deux premiers n'ont reçu qu'une attention implicite et le troisième a fait l'objet d'une attention explicite dans la législation et les politiques fédérales sur l'équité en matière d'emploi qui ont suivi la publication du Rapport.

### **La législation fédérale**

À partir du milieu des années 1980, le gouvernement fédéral a pris des mesures visant trois instances différentes : la fonction publique fédérale, les employeurs régis par le gouvernement fédéral et les contrats fédéraux. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1986) s'appliquait à quelque 350 employeurs régis par le gouvernement fédéral, y compris les sociétés d'État, qui comptaient 100 employées et employés ou plus. Les dispositions de la Loi ont été appliquées par Développement des ressources humaines Canada (et son prédécesseur, Emploi et Immigration Canada) et ont exigé des employeurs qu'ils présentent un rapport annuel et un plan d'équité en matière d'emploi.

Le Programme de contrats fédéraux a été lancé en même temps pour couvrir les entreprises employant 100 personnes ou plus qui soumissionnaient des marchés de biens et de services fédéraux d'une valeur de 200 000 dollars ou plus. Les entreprises agréées en vertu du programme doivent mettre en place des programmes d'élimination des obstacles discriminatoires, augmenter la participation par le truchement de l'embauche, de la formation et de la promotion, élaborer un plan d'équité en matière d'emploi et tenir des dossiers sur la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. Depuis la mise en œuvre des récentes révisions de la Loi, des examens de la conformité ont été entrepris par Développement des ressources humaines Canada.

Au départ, la fonction publique canadienne n'était pas régie par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Pourtant, la juridiction administrative en incombait au Secrétariat du Conseil du Trésor. En 1986, la fonction publique fédérale a adopté un programme d'équité en matière d'emploi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*; ce mandat est également spécifié dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Cette politique exigeait que les ministères et les organismes :

- créent un environnement favorable à l'application des principes de l'équité en emploi;
- recueillent et analysent des données statistiques sur leur effectif pour pouvoir identifier les secteurs où il y a sous-représentation des groupes désignés;

- analysent leurs systèmes d'emploi pour repérer les obstacles systémiques auxquels se heurtent les groupes désignés;
- consultent les membres de leur personnel et encouragent les membres de groupes désignés à participer à la mise en œuvre d'initiatives reliées à l'équité en emploi;
- élaborent des plans d'équité en emploi triennaux comportant des mesures spéciales destinées à redresser les déséquilibres de la représentation au sein de l'effectif de la fonction publique ainsi que des objectifs quantitatifs et qualitatifs des activités, des échéanciers et des mécanismes de surveillance;
- s'efforcent d'atteindre les objectifs quantitatifs de représentation et de répartition des groupes désignés définis dans la stratégie d'établissement des objectifs du Conseil du Trésor (Canada 1994, 6).

### **Les chiffres**

En chiffres, les progrès réalisés en matière de représentation des groupes désignés à l'échelon fédéral ont été modestes, mais réguliers au cours des dix dernières années. Dans cette section, cette représentation numérique est exposée simplement, indépendamment d'autres questions relatives à l'équité tels la répartition, l'accès ou la discrimination dans le milieu de travail. Comme le montre le tableau 2, une certaine amélioration a été réalisée dans chaque groupe désigné en ce qui concerne la simple représentation au sein de la fonction publique.

Les femmes constituent le groupe pour lequel l'écart de représentation a été réduit le plus rapidement, à un taux de presque 1 p. 100 par année au cours des dix dernières années. Par contre, comme ces progrès sont survenus au cours d'une période de réduction importante des effectifs, le nombre réel de femmes dans la fonction publique a diminué de 10 p. 100 au cours des cinq dernières années. Cependant, la représentation proportionnelle est passée de 46,1 p. 100 en 1993 à 50,5 p. 100 en 1998. En chiffres, les femmes sont donc maintenant surreprésentées par un peu moins de 2 p. 100 par rapport à la disponibilité de leurs effectifs. Elles restent également surreprésentées dans les rôles de soutien administratif et au bas de l'échelle de direction, ce qui signifie que la réalisation de la représentation ne doit être considérée que comme la première étape vers l'équité.

Les Autochtones sont également plus ou moins surreprésentés en ce qui concerne la disponibilité de leurs effectifs (2,7 p. 100 de représentation par rapport à 1,7 p. 100 de disponibilité en 1998), mais ces statistiques doivent être prises à la lumière de diverses observations. Tout d'abord, la fonction publique fédérale est une source d'emploi très importante pour les Autochtones, nombre de personnes affirmeraient que si des mesures plus efficaces étaient prises pour recruter, promouvoir et maintenir en poste les employées et les employés autochtones, le niveau de représentation pourrait, et devrait, être beaucoup plus élevé que la disponibilité des effectifs. Ensuite, comme pour les autres groupes désignés, les Autochtones ne sont pas répartis de façon équitable au sein de la fonction publique. Ils sont surreprésentés dans les postes de soutien administratif et dans les postes opérationnels et

sous-représentés dans les postes de direction. Ils sont concentrés dans certains ministères, comme Affaires indiennes et du Nord Canada, et dans des postes particuliers, surtout ceux des services de santé (Canada 1998a, 52-59). Enfin, ils sont extrêmement concentrés géographiquement dans les Territoires du Nord-Ouest, où ils représentent 23,1 p. 100 des fonctionnaires (Canada 1998a, 60)<sup>4</sup>.

De façon générale, les personnes handicapées restent sous-représentées dans la fonction publique fédérale, à 81 p. 100 de la disponibilité de leurs effectifs (tableau 2). Les hommes handicapés ont une représentation un peu plus élevée que les femmes, mais sont également surreprésentés dans les postes de soutien administratif et les postes opérationnels.

Les personnes appartenant à une minorité visible ont obtenu le niveau le moins élevé de représentation de tous les groupes désignés par rapport à la disponibilité de leurs effectifs. En 1998, elles représentaient 5,1 p. 100 de la fonction publique (tableau 2) comparativement à 10,4 p. 100 des effectifs (tableau 1) (AFPC 1998). Les tendances en matière d'immigration n'expliquent qu'en partie le résultat obtenu. En effet, dans la société canadienne, la proportion de personnes appartenant à des minorités visibles a augmenté de façon marquée au cours des dix dernières années alors qu'elle demeurait relativement stable pour les autres groupes désignés. Si cette tendance actuelle de l'immigration se maintient, le pourcentage de minorités visibles au sein de la société canadienne continuera d'augmenter alors que leur proportion par rapport aux effectifs augmentera à un taux un peu plus élevé en raison du vieillissement de la population et du fait qu'elles seront plus nombreuses à entrer sur le marché du travail. Les femmes appartenant à une minorité visible ont une représentation légèrement inférieure à celle des hommes (5 p. 100 par rapport à 5,3 p. 100). Les membres de minorités visibles sont également défavorisés sur le plan de la répartition dans la fonction publique, puisqu'ils sont fortement sous-représentés dans la catégorie de direction (2,8 p. 100), un peu surreprésentés dans la catégorie du soutien administratif (5,3 p. 100) et dans les postes opérationnels (5,1 p. 100) et fortement surreprésentés dans la catégorie scientifique et professionnelle (10,1 p. 100). Cette dernière situation a donné lieu à une récente conclusion du tribunal de la Commission canadienne des droits de la personne selon laquelle les personnes appartenant à une minorité visible à Santé Canada ne sont pas promues à un rythme qui reflète leurs compétences et leur expérience.

Bien que la représentation numérique ne soit pas considérée ici comme indicatrice du succès des politiques d'équité en matière d'emploi, elle souligne clairement que le travail est loin d'être terminé. L'équité est comme un oignon qui compte de nombreuses pelures, mais pas de coeur. Sans représentation numérique, les autres pelures, y compris la redistribution, l'élimination des barrières systémiques et l'évolution de la culture du milieu de travail, ne peuvent être soutenues. Les chiffres présentent aussi d'importants problèmes. Sauf pour ce qui est du sexe, les données sont fondées sur l'auto-identification. Bien qu'il s'agisse d'un principe équitable, on ignore combien de personnes ne s'identifient pas et les raisons de cette « omission », à savoir si les personnes visées pensent que l'auto-identification les stigmatisera ou leur fera courir un risque accru de discrimination, ou encore si elles se sentent obligées de ne pas s'identifier en raison d'un ressac général à l'égard des politiques d'équité en matière d'emploi. Les chiffres présentent un problème particulier en ce qui concerne les sexes. Bien

que depuis les dernières années, le Conseil du Trésor ait fourni des ventilations selon le sexe des chiffres généraux, il n'est toujours pas possible (du moins à partir des rapports publiés) d'obtenir des renseignements détaillés concernant la répartition des femmes et des hommes au sein des trois catégories ou sur le nombre de ces personnes qui font partie de plus d'une catégorie (p. ex. les femmes handicapées appartenant à une minorité visible). Il est donc impossible de déterminer avec certitude où l'on trouve le nombre le plus grand ou la sous-représentation la plus importante, particulièrement en ce qui concerne les femmes appartenant à des minorités visibles, ou comment les tendances dans l'embauche et la promotion varient en fonction du sexe dans les différents ministères.

Les différences géographiques entre les provinces ont une importante répercussion sur la représentation régionale. Les tableaux 6 à 9 comparent la représentation et la disponibilité des effectifs de la fonction publique fédérale par province. Toutes les provinces, sauf Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, montrent une légère surreprésentation des femmes, mais les résultats sont très variables pour les trois autres groupes. Pour les Autochtones, toutes les provinces, sauf la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba, indiquent une légère surreprésentation. Cependant, la Saskatchewan et le Manitoba ont également les nombres absolus les plus élevés. Pour les personnes handicapées, toutes les provinces dénotent une sous-représentation considérable, sauf Terre-Neuve, qui se trouve à égalité à 2 p. 100.

Il faut cependant souligner que ces données concernent les employées et les employés de la fonction publique *fédérale* au niveau provincial et qu'elles n'ont donc pas nécessairement de liens avec la représentation dans la fonction publique provinciale. Néanmoins, puisque des données comparables à l'échelon provincial ne sont pas disponibles, ces chiffres sont fournis en reconnaissant l'existence probable d'un lien entre les conditions sociales et démographiques d'une province et les tendances dans la fonction publique fédérale. Pour expliquer ces différences, il faudrait prendre en compte les divers antécédents provinciaux, les différences touchant les pouvoirs politiques et la culture politique ainsi que les différences touchant la législation, facteurs qui ont tous pour conséquence des variations géographiques en fonction de l'endroit où l'on vit au Canada.

Cependant, un élément ressort dans toutes les administrations : les membres des minorités visibles ont la représentation proportionnelle la moins élevée par rapport à la disponibilité des effectifs, particulièrement en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et au Québec, provinces qui ont une représentation inférieure à 50 p. 100 de la disponibilité. À 31 p. 100, le chiffre du Québec est particulièrement bas. Seule la Nouvelle-Écosse montre une faible surreprésentation numérique. Bien que la Colombie-Britannique et l'Ontario se trouvent juste au-dessous de 50 p. 100, dans ces deux provinces la fonction publique emploie de loin le plus grand nombre absolu de membres des minorités visibles. C'est dans ces deux provinces, et particulièrement dans les villes de Toronto et de Vancouver où les minorités visibles sont concentrées, que les problèmes sont les plus aigus.

Enfin, la représentation numérique est fortement influencée par les facteurs démographiques qui touchent la fonction publique ainsi que la société canadienne en général. Une étude entreprise par la Commission de la fonction publique en 1997 (CFP 1998) révèle ce qui suit.

- La réduction des effectifs a entraîné un déclin du nombre de fonctionnaires, qui est passé de 236 351 en 1994 à 198 104 en 1997, soit une baisse d'environ 16,2 p. 100.
- Les nominations pour une période indéterminée ont diminué de 17,8 p. 100. Les réductions les plus importantes ont eu lieu à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest.
- La proportion d'employées et d'employés dans la cohorte d'âges la plus jeune (moins de 35 ans) et dans celle des plus âgés (55 ans et plus) a diminué.
- Le recrutement a subi un glissement; il est passé de postes de durée indéterminée à des postes de durée déterminée et temporaires. En 1997, on a constaté 1 027 embauches de durée indéterminée et 60 217 embauches de durée déterminée ou temporaires.

Qui plus est, alors que l'embauche des femmes a augmenté de façon importante au cours des dix dernières années, l'embauche de personnes appartenant à l'un des trois autres groupes désignés a décliné (tableau 4)<sup>5</sup>. Ces données démographiques, particulièrement celles qui dénotent un glissement extrême vers une diminution des nominations de durée indéterminée, témoignent de répercussions profondes sur les membres des groupes désignés tant à court qu'à long terme (CFP 1998). En ce qui concerne les données strictement numériques, la fonction publique fédérale est encore loin d'avoir atteint la représentation, particulièrement pour les personnes faisant partie d'une minorité visible.

### **Éliminer les obstacles systémiques**

C'est dans les années 1980 que l'examen des obstacles systémiques a été établi en tant qu'élément clé des programmes lancés par le Conseil du Trésor. Un secrétariat a été mis sur pied avec le mandat d'élaborer et de coordonner les politiques avec les conseils du Comité consultatif externe auprès du président du Conseil du Trésor et de quatre comités internes composés de membres des groupes désignés de la fonction publique. Les principaux obstacles à l'accès et à l'équité au sein de la fonction publique fédérale ont été définis comme étant :

La mention des congés religieux dans les conventions collectives, la conception des tests d'aptitudes utilisés pour le recrutement [l'infâme examen SANE], les dispositions des régimes de pensions qui dissuadent les employés de travailler à temps partiel ou de prendre des congés pour le soin et l'éducation des enfants, de même que les dispositions accordant la priorité d'emploi dans la fonction publique aux anciens membres des Forces canadiennes et de la GRC (Canada 1994, 7). Cette dernière pratique, connue sous le nom de « clause parachutage », était considérée depuis longtemps



comme injuste tant par les femmes que par les groupes de minorités visibles à cause de la domination des hommes blancs dans les Forces armées

Des mesures supplémentaires ont été prises pour créer un milieu de travail plus accueillant pour les membres des groupes désignés. Il s'agit, notamment :

- de lignes directrices sur les pratiques de communication juste qui font en sorte que tout le matériel de communication orale, visuelle et écrite des ministères et organismes fédéraux présente les groupes désignés d'une manière positive, digne et équitable;
- des initiatives pour le soin des enfants, notamment des garderies en milieu de travail, des congés de maternité et pour le soin et l'éducation des enfants et dans certaines circonstances des allocations de garde d'enfants pour les fonctionnaires en déplacement ou en formation;
- des régimes de travail flexibles, favorisant le travail à temps partiel et le partage des postes, l'horaire flexible et la semaine de travail variable. Les fonctionnaires peuvent en outre prendre des congés annuels ou aménager leur horaire de travail en fonction des observances de leur religion (Canada 1994, 7).

### **Les mesures spéciales sont-elles efficaces?**

En collaboration avec la Commission de la fonction publique du Canada, qui gère l'équité en matière d'emploi et d'autres programmes et politiques en matière de ressources humaines, le Conseil du Trésor a lancé, au début de 1983, les Programmes de mesures spéciales (Canada 1994, 7-8).

- Le Programme ACCÈS accorde des fonds pour financer les stages de formation des personnes handicapées sans expérience de travail nommées à des postes de durée déterminée et indéterminée...
- Le Programme national de perfectionnement des Autochtones, à l'intention des Autochtones qui vivent au sud du 60° parallèle, verse des fonds de contrepartie aux ministères qui assurent la formation des Autochtones à des postes d'agente ou d'agent...
- Le Programme des carrières du Grand Nord, établi à l'intention des Autochtones vivant au nord du 60° parallèle, accorde des fonds de contrepartie aux ministères pour l'attribution de postes permettant de former des Autochtones du Nord tant dans les postes d'agente ou d'agent que dans d'autres postes...
- Le Bureau de présentation et d'orientation professionnelle des femmes a été mis sur pied dans le but d'accroître la représentation des femmes au niveau de la direction...
- Le Programme OPTION a été adopté en 1986 et offre des possibilités de formation et d'apprentissage en vue d'améliorer l'accès des femmes à des emplois non traditionnels (sauf dans le groupe de la direction)...

- Le Programme d'emploi des membres des groupes des minorités visibles a été établi en 1987 et favorise le recrutement de membres des minorités visibles en prenant en charge les frais de la première année d'exercice des fonctions dans un poste de durée indéterminée ou ceux d'une affectation de six mois à un poste de perfectionnement pour une durée déterminée...

Les Programmes de mesures spéciales ont été évalués en 1992 par la Direction générale de la vérification et de la revue de la Commission de la fonction publique. Le rapport contient 17 recommandations, dont l'une selon laquelle les Programmes de mesures spéciales soient maintenus et qu'il y ait une intégration et une communication plus grandes entre les ministères, un engagement plus ferme de la part du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique, plus de soutien à l'intention des gestionnaires, une décentralisation supérieure au profit des ministères, une information et une tenue des dossiers améliorées ainsi qu'une formation améliorée et d'autres mesures d'avancement professionnel.

Un mois avant la publication du rapport susmentionné, la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor ont formé un comité mixte comptant des représentantes et des représentants de six ministères fédéraux dans le but d'examiner les options pour les Programmes de mesures spéciales. Ce comité a critiqué les Programmes de mesures spéciales, principalement parce qu'ils tendaient à mettre en évidence les caractéristiques qui distinguent les différents membres des groupes désignés (sexe, « race », handicap, statut autochtone), plutôt que les différentes façons dont les membres des groupes peuvent contribuer à la fonction publique du Canada ou les façons dont la culture organisationnelle, particulièrement celle proposée par les cadres hiérarchiques, doit changer pour devenir plus équitable. Le comité a trouvé que les Programmes de mesures spéciales étaient statiques et ne correspondaient plus aux réalités environnementales du réaménagement des effectifs, des contraintes budgétaires et des besoins changeants des groupes désignés et des ministères (Canada 1922b, 4).

Les conclusions issues de ces rapports et d'autres réalisés à peu près au même moment constituent le point de départ de changements fondamentaux dans la perception de l'équité en matière d'emploi au début des années 1990. On pensait de plus en plus que l'équité en matière d'emploi ne pouvait être réalisée en ciblant exclusivement les membres des groupes désignés, mais qu'elle devait plutôt s'inscrire dans un plus vaste projet de modification de l'environnement du milieu de travail ayant l'équité même pour objectif. Dans le contexte particulier de la fonction publique fédérale, il a été reconnu que des changements devaient se produire sur une base plus généralisée et être axés sur les ministères plutôt que sur les limites plus étroites des ministères directement responsables des programmes et des politiques.

Le nouveau Programme des initiatives de mesures spéciales, mis en place après l'expiration du second mandat des Programmes de mesures spéciales le 31 mars 1993, est le fruit de ces réflexions. Au cours de la première année, le Conseil du Trésor a temporairement étendu les programmes originaux et créé le Fonds réservé aux aménagements spéciaux doté du mandat particulier d'assister les personnes handicapées. Il a parrainé sept projets pilotes dans des ministères qui devaient faire l'essai d'approches novatrices face à l'équité en matière d'emploi et créer une culture organisationnelle réceptive à la diversité des effectifs (Canada 1995, 7). Ces

projets représentaient une combinaison de l'ancien modèle de mesures spéciales destinées aux membres des groupes désignés et du nouveau modèle visant la modification de la culture du milieu de travail. Au cours de l'année suivante, 66 projets menés dans 27 ministères ont reçu un total de trois millions de dollars de soutien que les ministères ont complété avec 1,8 million de dollars provenant de leurs budgets (Canada 1996). Le nouveau programme a également été l'occasion de promouvoir l'équité en matière d'emploi dans l'ensemble des présentations de la Commission de la fonction publique destinées à obtenir le soutien des gestionnaires et des spécialistes des ressources humaines.

### **La nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1995)**

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* révisée a été promulguée le 15 décembre 1995 et est entrée en vigueur le 24 octobre 1996. La révision de la Loi faisait partie du programme électoral du Parti libéral et de son *Livre rouge*, bien que des plans pour sa révision aient été déjà bien amorcés avant l'élection de 1993. En mai 1992, le Comité spécial chargé de l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, présidé par l'honorable Alan Redway (Canada 1992a), préconisait que la fonction publique fédérale soit assujettie à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Après une vaste consultation au sein du gouvernement et auprès d'un éventail d'organisations communautaires, le Comité spécial formulait 31 recommandations destinées à étendre l'application de la Loi. En outre, la nouvelle Loi visait à accroître les obligations des employeurs et à renforcer les mécanismes d'exécution, ainsi qu'à améliorer les fonctions de contrôle, de consultation et de rapports. Ces dispositions se trouvaient toutes dans la Stratégie nationale pour l'équité en matière d'emploi dont devaient s'inspirer d'autres administrations.

Les obligations des employeurs aux termes de la Loi sont :

- d'identifier et d'éliminer les obstacles à l'emploi pour les membres des groupes désignés;
- d'instaurer des mesures concrètes;
- de prendre des mesures raisonnables d'adaptation;
- d'analyser leurs effectifs pour établir une représentation à partir d'enquêtes au travail;
- d'examiner les systèmes, les politiques et les pratiques en matière d'emploi et d'éliminer les obstacles;
- de corriger la sous-représentation;
- de préparer un plan d'équité en matière d'emploi et d'y inclure des objectifs qualitatifs et numériques;
- d'informer le personnel des objectifs visés par l'équité en matière d'emploi;

- de consulter le personnel et ses représentantes et ses représentants et de collaborer avec eux.

Les rapports doivent être soumis à Développement des ressources humaines Canada pour les employeurs sous réglementation fédérale et au Conseil du Trésor pour la fonction publique. Les ministres respectifs sont responsables du dépôt d'un rapport annuel au Parlement<sup>6</sup>. La Commission canadienne des droits de la personne doit veiller à ce que les employeurs se conforment aux prescriptions de la Loi au moyen de vérifications de l'équité en matière d'emploi ou, lorsqu'une vérification révèle une non-conformité et qu'un employeur n'agit pas ou est en désaccord avec une ordonnance exécutoire, par l'entremise du Tribunal de l'équité en matière d'emploi. Les ordonnances de ce dernier sont définitives, sauf pour les examens judiciaires aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>7</sup>.

Depuis l'adoption de la nouvelle Loi, le niveau d'activité liée à l'équité en matière d'emploi s'est considérablement accru sur le plan fédéral. En 1997, la Commission canadienne des droits de la personne a commencé ses vérifications formelles dans le but de travailler avec les employeurs pour atteindre la conformité. Jusqu'à maintenant, un seul ministère, Condition féminine Canada, est conforme pour ce qui est de la représentation des membres des groupes désignés. Tous les ministères participent au processus d'étude des systèmes d'emploi (Conseil du Trésor 1998b) et des efforts plus soutenus sont faits pour développer la collaboration entre les ministères, entre les ministères et le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, et entre le gouvernement et les syndicats qui représentent le personnel de la fonction publique. En janvier 1999, le Conseil du Trésor et les syndicats de la fonction publique fédérale ont parrainé conjointement une conférence intitulée *Le temps d'agir : Examen des systèmes d'emploi : un colloque patronal-syndical à l'intention de la fonction publique fédérale*<sup>8</sup>, à laquelle ont participé plus de 200 représentantes et représentants de toutes les régions du Canada. L'atmosphère de cette conférence témoignait d'un solide engagement de la part des personnes présentes, ainsi que d'une importante détermination relativement à une consultation et une collaboration patronales-syndicales, un élément clé pour assurer le succès de l'équité en matière d'emploi en vertu de la nouvelle Loi.

### **Le Programme des mesures positives d'équité en emploi**

Le plus récent programme d'équité en matière d'emploi élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor est le Programme des mesures positives d'équité en emploi (PMPÉE), approuvé le 8 octobre 1998. Ce programme quadriennal remplace le Programme des initiatives de mesures spéciales, qui prenait fin en mars 1998. Doté d'un budget annuel pouvant atteindre 10 millions de dollars, il vise trois grands objectifs.

- Le PMPÉE favorise une plus grande autonomie des ministères et des organismes dans l'atteinte de leurs objectifs d'équité en emploi et dans l'acquittement des responsabilités qui leur sont déléguées par l'employeur en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

- Il aide les ministères à compter plus de membres des quatre groupes désignés dans la fonction publique fédérale, là où on observe une sous-représentation.
- Le PMPÉE aide les organismes centraux à s'acquitter plus efficacement de leurs responsabilités inscrites dans la Loi et à assurer le leadership pour les priorités relatives à l'équité en matière d'emploi dans l'ensemble de la fonction publique (Canada 1998b, 1).

Le PMPÉE devrait favoriser une plus grande intégration des politiques et des programmes en vigueur aux ressources humaines des ministères et encourager une collaboration et des alliances plus fortes entre les ministères. Le Programme déplacera les ressources des projets financés séparément et mènera à un centrage régional plus marqué et à une plus grande autonomie au sein des ministères. Il assure le financement de projets, en accordant la préférence aux projets menés en partenariat, ainsi qu'un bureau d'orientation professionnelle et un centre de ressources à l'intention des personnes handicapées.

### **Étape suivante**

Au cours des quinze dernières années, le gouvernement du Canada a entrepris un programme vaste et exhaustif d'équité en matière d'emploi, probablement sans égal dans un contexte national. En se fondant sur les idées du Rapport Abella, le gouvernement fédéral a créé une importante bureaucratie, une compétence impressionnante, un vaste ensemble de documents et un niveau d'intérêt et d'engagement relativement élevé. L'optimisme prévaut actuellement relativement à la possibilité de réaliser des progrès importants dans un avenir rapproché, et ce, parce que le gouvernement fédéral a quelque peu jeté du lest dans ses mesures de compression des coûts et que, pour la première fois depuis des années, il existe une possibilité de croissance de la fonction publique.

Il n'entre pas dans le cadre du présent projet de procéder à un examen complet des programmes et des politiques du gouvernement fédéral relatifs à l'équité en matière d'emploi, l'accent étant avant tout mis sur une comparaison provinciale. De toute façon, un tel examen serait contre-indiqué actuellement, étant donné le caractère récent de la nouvelle Loi et le fait que la Commission canadienne des droits de la personne n'a pas encore terminé la première série d'examen de conformité. De plus, il faudrait envisager le contexte de l'équité en matière d'emploi au fédéral, du moins en partie dans le contexte de la parité salariale, qui fait actuellement l'objet d'une contestation à la suite d'un différend avec l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC).

Toutefois, l'exemple fédéral de l'équité en matière d'emploi constitue un excellent cadre de comparaison pour comprendre les différences au niveau provincial. L'expérience fédérale se prête à un certain nombre d'observations sur la façon dont semblent fonctionner les politiques sur l'équité en matière d'emploi. Ces observations forment un contexte général pour l'analyse des politiques provinciales. D'après les modestes résultats fédéraux obtenus à ce jour, la principale observation à tirer est que des mesures législatives importantes ne suffisent pas à produire des résultats rapides et notables. Cette absence de progrès peut être expliquée par un certain nombre de raisons. Il peut être déraisonnable de s'attendre à des changements

rapides au sein d'une seule instance, même si elle est aussi vaste que celle visée par la loi et les politiques fédérales sur l'équité en matière d'emploi, lorsqu'il subsiste des obstacles systémiques dans le reste de la société, du fait d'une oppression historique profondément enracinée. Il se peut que le progrès ne soit pas lié au nombre, mais plutôt au contenu des politiques d'équité en matière d'emploi. L'absence relative de reddition de comptes des politiques fédérales peut avoir donné l'impression que le sujet n'était pas pris au sérieux, quel que soit l'investissement fait dans le programme. Le cas échéant, il faut déterminer si la structure de reddition de comptes qui découle de la nouvelle Loi sera suffisamment efficace pour donner des résultats. Il se peut aussi que le programme d'équité en matière d'emploi n'ait pas réussi à dépasser les confins du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et de quelques autres ministères fédéraux. S'il en est ainsi, la récente stratégie de délégation des responsabilités aux ministères et de constitution de partenariats entre les ministères pourrait montrer ses effets assez rapidement.

Les différences géographiques sont un facteur d'une importance considérable dans un pays de la taille du Canada. Les différences régionales ou provinciales dans la structure démographique de la population active, les conditions économiques qui ont une incidence sur la disponibilité des emplois et les besoins de la main-d'œuvre, ainsi que les différences dans les pratiques culturelles et politiques ont toutes une incidence sur la réaction aux politiques d'équité en matière d'emploi à différents endroits, même en tenant compte de l'effet d'homogénéisation de la fonction publique fédérale, en tant qu'employeur central. Les différences régionales peuvent exiger de la souplesse dans les dispositions concernant l'équité en matière d'emploi pour que l'on réponde aux besoins locaux avec des solutions locales.

Si l'on revient maintenant aux politiques provinciales sur l'équité en matière d'emploi, ce sont les différences politico-géographiques qui sont les plus marquées. Il y a d'importantes différences entre les compétences fédérales et provinciales, ainsi qu'entre les administrations provinciales. Reste à savoir si ces différences ont une incidence profonde sur la façon dont les membres des groupes désignés, en particulier les femmes appartenant à une minorité visible, vivent l'équité dans l'emploi. En se fondant sur l'étude du cas de l'Ontario, on examine en détail une situation où le climat d'équité en matière d'emploi a connu un revirement complet au cours des dernières années.

## 5. UN EXEMPLE CONCRET : L'ESSOR ET LA CHUTE DE LA LOI SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI EN ONTARIO

Dans les dix provinces, l'expérience de l'Ontario suscite beaucoup d'intérêt chez les personnes qui sont en faveur ou qui s'opposent à l'équité en matière d'emploi. En règle générale, l'Ontario occupe, pour le meilleur et pour le pire, une place importante dans les discussions au sein de la fédération canadienne qui ont une incidence sur la population du Canada d'un océan à l'autre. L'Ontario est la province la plus développée sur le plan industriel, la plus peuplée et celle où se trouve le parlement fédéral. Il n'est pas rare d'entendre que les autres provinces sont traitées sans ménagement par Ottawa, par rapport à l'Ontario. Toutefois, dans le cas du débat sur l'équité en matière d'emploi, l'intérêt soulevé par l'expérience de l'Ontario ne s'inscrit pas, de l'avis des auteures, dans la tendance établie.

Au cours des années 1990, l'orientation idéologique de l'Assemblée législative de l'Ontario relativement à l'équité en matière d'emploi a connu une volte-face. La tendance est passée d'un extrême à l'autre, d'un appui gouvernemental très favorable à l'équité en matière d'emploi, vers une tendance inverse très défavorable, et ce, en très peu de temps. Le changement idéologique a coïncidé avec l'essor et la chute de la loi sur l'équité en matière d'emploi et l'orientation politique, ce qui a eu un effet profond sur le climat favorisant l'élimination de la discrimination systémique dans la province.

Ce mouvement de pendule a coïncidé avec la transition entre un gouvernement majoritaire du Nouveau Parti démocratique (NPD) de l'Ontario, sous le leadership du premier ministre Bob Rae, élu en 1990, et un gouvernement majoritaire du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario, élu en 1995 et dirigé par le premier ministre Mike Harris. Même s'il y a clairement un lien de nature partisane associé aux positions, il serait faux de ramener le débat sur l'équité en matière d'emploi en Ontario à un simple débat partisan. Le NPD de l'Ontario a été élu pour la première fois de l'histoire de la province. Ce parti comptait parmi ses cadres supérieurs un certain nombre d'activistes sociaux et de féministes qui avaient un engagement politique de longue date envers l'équité en matière d'emploi, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Aujourd'hui, la cote du NPD dans les sondages est peu élevée et, dans ses déclarations publiques, son leadership est remarquablement silencieux sur la question de l'équité en matière d'emploi. Le Parti progressiste-conservateur de l'Ontario, sous la direction de Mike Harris, est venu à Queen's Park en proposant « une révolution du bon sens », avec un leadership particulièrement déterminé à éliminer la loi sur l'équité en matière d'emploi. Contrairement à ce gouvernement, tous les partis conservateurs du pays, et historiquement toutes les directions du Parti conservateur de l'Ontario, n'ont pas été aussi déterminés à éliminer l'équité en matière d'emploi.

Plus que l'affiliation à un parti, l'expérience de l'Ontario a cristallisé deux séries de principes concernant l'équité en matière d'emploi que l'on retrouve dans divers milieux chargés de l'élaboration des politiques au pays. En outre, la cristallisation s'est produite dans sa forme la plus pure et en très peu de temps. Les positions ont non seulement trouvé une expression dans les lois provinciales mais, aussi par une contestation aux termes de la *Charte canadienne des*

*droits et libertés* et le débat a été amené devant les plus hauts tribunaux du pays. Servant de tribune, le cas de l'Ontario a attiré l'attention des porte-parole de l'équité en matière d'emploi qui souhaitent que les positions soient articulées dans une forme qui permet l'examen public et dans le cadre de précédents établis ou sous-entendus par les résultats du débat à ses diverses étapes. Les défenseurs et les opposants de la politique et de la loi sur l'équité en matière d'emploi ont suivi avec intérêt les arguments présentés à l'Assemblée législative de l'Ontario, devant les tribunaux de l'Ontario et, par refus d'audience, jusqu'à la Cour suprême du Canada.

En particulier, les débats qui ont mené à la promulgation de la loi sur l'équité en matière d'emploi en Ontario s'inscrivaient dans le cadre d'une détermination généralisée à corriger les processus d'oppression systémique des pratiques d'emploi. La loi était motivée par un engagement très répandu, déjà présent dans plusieurs composantes du gouvernement de l'Ontario, selon lequel l'égalité requiert une intervention proactive pour faciliter l'avancement des groupes désignés victimes de l'oppression systémique. Par ailleurs, la loi qui abrogeait celle sur l'équité en matière d'emploi était fondée sur la position selon laquelle l'équité exige la fin de ces mesures spéciales. On faisait valoir qu'en cas de discrimination le *Code des droits de la personne* de l'Ontario assurait une protection et que, par conséquent, la loi sur l'équité en matière d'emploi était non seulement inutile, mais également contre-indiquée et injuste.

Le débat ne se résume pas à une simple question de droit. Replacées dans un cadre d'analyse plus vaste, les deux positions qui se sont rencontrées et affrontées dans les couloirs de Queen's Park, et qui continuent de résonner devant les tribunaux, reflètent les paramètres fondamentaux de l'équité en matière d'emploi qui marquent le débat au pays. Les défenseurs de la loi sur l'équité en matière d'emploi voient dans l'oppression systémique un état qui nécessite des correctifs systémiques. Les opposants à la loi considèrent les pratiques injustes comme des moments d'une discrimination particulière ou des violations exceptionnelles des droits des personnes, qui pourraient être réglées, et qui devraient l'être, par un processus de plaintes rattaché à la protection des droits de la personne dans la province. Dans le premier cas, l'oppression dans la société est vue comme un état fonctionnel tandis que dans le second, la discrimination, plutôt que l'oppression, est la notion fonctionnelle et les violations des droits démocratiques sont vues comme des événements particuliers, sans liens.

Le chapitre qui suit place le cas de l'Ontario sous un microscope analytique. Bien que l'histoire, telle qu'elle est présentée ici, est nécessairement abrégée et simplifiée, il est utile de mettre en exergue l'expérience de l'Ontario, dans le contexte comparatif plus général des débats sur l'équité en matière d'emploi au niveau provincial. Dans le reste du chapitre, le cas de l'Ontario est envisagé sous trois aspects. Tout d'abord, la loi sur l'équité en matière d'emploi promulguée en 1994 est examinée à la lumière du contexte de son adoption et de son contenu. Il est ensuite question de son abrogation en 1995. Et enfin, on se penche sur la contestation fondée sur la *Charte*.

### **La loi sur l'équité en matière d'emploi de l'Ontario**

La *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes* de l'Ontario a été adoptée en



troisième lecture en décembre 1993 par une assemblée législative dirigée par le Nouveau Parti démocratique majoritaire, sous la direction du premier ministre Bob Rae. Elle a été promulguée au début de 1994. Cette loi est devenue le pivot de débats entre les défenseurs de la politique sur l'équité en matière d'emploi et ses opposants, en général, et chez les porte-parole de l'équité en matière d'emploi à propos de la forme et de la nature de sa mise en œuvre législative. Il vaut la peine d'examiner le processus de fond qui a mené à la promulgation de la loi et à la formulation de son contenu.

Bien que la Loi ait été abrogée après moins de deux années, le processus officiel conduisant à sa promulgation a débuté en novembre 1990<sup>9</sup>. Dans son premier discours du Trône, le gouvernement du Nouveau Parti démocratique nouvellement élu a fait de l'équité en matière d'emploi une priorité provinciale. En mars 1991, Juanita Westmoreland-Traoré était nommée Commissaire à l'équité d'emploi de l'Ontario. Cet été-là, la commissaire a formé le Comité consultatif sur la consultation, qui comptait des représentantes et des représentants des quatre groupes désignés qui seraient éventuellement mentionnés dans le titre de la loi, ainsi que des représentantes et des représentants des entreprises, des travailleuses et des travailleurs ainsi que des spécialistes de l'équité en matière d'emploi déjà actifs dans la province.

Un vaste processus de consultation publique s'ensuivit, la première série de consultations se déroulant entre décembre 1991 et mars 1992. Le Bureau de la Commissaire à l'équité d'emploi a organisé des audiences publiques, des visites aux organisations communautaires et dans les lieux de travail, et plus de 100 réunions communautaires. Des forums publics sur l'équité en matière d'emploi eurent lieu dans diverses villes de la province, dont Toronto, Scarborough, Kingston, Ottawa, Timmins, Sudbury, Thunder Bay, Hamilton, London et Windsor. Plus de 400 mémoires ont été reçus au cours de cette période. En plus des activités de la Commissaire à l'équité d'emploi, Elaine Ziembra, en sa qualité de ministre des Affaires civiques, établissait au printemps 1992 le Groupe de consultation technique. Ce groupe, indépendant de la Commission, comprenait des représentantes et des représentants des groupes désignés, des entreprises et du mouvement syndical.

Le 25 juin 1992, le projet de loi 79, *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes*, était introduit en première lecture à l'Assemblée législative de l'Ontario. Le premier rapport des consultations effectuées par le Bureau de la Commissaire à l'équité en emploi, *Portes ouvertes*, était alors présenté. Entre la première et la deuxième lecture (cette dernière ayant eu lieu du 16 au 19 juin 1993) du projet de loi, une autre série de consultations a été organisée. Pendant que ce processus était en cours, le ministère des Affaires civiques entreprenait un programme de modélisation et d'essai du règlement provisoire auprès de plus de 50 employeurs de la fonction publique et des secteurs privé et public. Les essais sur place des articles du règlement provisoire faisaient aussi appel aux employeurs et aux syndicats ou à d'autres agents négociateurs.

Une fois le projet de loi adopté en première et en deuxième lecture, du 16 août au 2 septembre 1993, le Comité permanent de l'administration de la justice tint une autre série d'audiences publiques. Plus de 100 présentations ont été faites et 184 mémoires reçus. Ce

processus a donné lieu à une série de modifications publiées par le gouvernement, le 7 septembre 1993. Le Comité permanent a procédé à une étude article par article, qui a pris fin le 6 décembre 1993. Au cours de la même période, le Bureau de la Commissaire à l'équité d'emploi établissait le Comité consultatif de la sensibilisation du public. Le 9 décembre 1993, le projet de loi était adopté en troisième lecture et sa promulgation prévue pour 1994.

L'intensif programme de consultations publiques, de débats, de discussions et de modifications a produit une loi que, comme bien d'autres initiatives législatives de grande envergure, certains défenseurs jugèrent trop faible et certains opposants, trop interventionniste. À bien des égards, la loi rationalisait un large éventail de mesures législatives qui avaient antérieurement mis en œuvre des aspects de la politique d'équité en matière d'emploi. Selon la Commission ontarienne des droits de la personne, ces pratiques relevaient de 14 bureaux différents du gouvernement avant la promulgation d'une loi sur l'équité en matière d'emploi unifiée<sup>10</sup>.

La loi et le règlement connexe étaient conçus pour être proactifs. Leur formulation avait spécifiquement pour but de s'élever contre les obstacles à un accès équitable aux milieux de travail par les groupes désignés. Tous les milieux de travail du secteur public élargi (dont les municipalités, les conseils scolaires, les universités, les hôpitaux et d'autres établissements de soins de santé) employant dix personnes ou plus, le gouvernement provincial et ses organismes, les employeurs du secteur privé employant 50 personnes ou plus et les services de police relevant de la *Loi sur les services policiers* étaient assujettis à la Loi. Les employeurs et les organismes employeurs devaient faire état de mesures concrètes et d'appuis relativement au recrutement, à l'embauche, au maintien en fonction, au traitement et à la promotion des Autochtones, des personnes handicapées, des membres des minorités raciales et des femmes (Ontario 1995a, 2.4 et 2.5).

Bien que la plupart des employeurs de la province aient été assujettis à la loi, elle ne fixait pas réellement d'objectifs quantitatifs ou de contingents, mais invitait plutôt les employeurs à préparer un plan d'équité en matière d'emploi conformément au règlement. Le plan devait assurer l'élimination des obstacles systémiques à l'équité en matière d'emploi dans le milieu de travail, la mise en œuvre de mesures concrètes et celle de mesures de soutien pour chacun des quatre groupes désignés, dans tous les aspects de l'emploi, du recrutement à la promotion (Ontario 1995a, 12(1), a), b) et c)). De la souplesse était intégrée à la loi et certains facteurs étaient pris en compte :

Parce que le gouvernement reconnaît qu'il existe différents types d'organisations et de cultures organisationnelles, et souvent différentes sortes de milieu de travail et d'effectifs au sein d'une même organisation, la loi permet aux employeurs d'élaborer plus d'un plan d'équité en matière d'emploi. Les plans doivent couvrir tout le personnel de l'employeur et tous ses effectifs et satisfaire aux objectifs de l'équité en matière d'emploi (Ontario 1993c, 4). [Traduction]

La loi prévoyait le développement de pratiques d'équité en matière d'emploi dans tous les milieux de travail, avec des conséquences en cas de non-conformité. En outre, des évaluations

en milieu de travail de la représentation des groupes désignés et des échéanciers comportant des objectifs précis pour l'élimination des obstacles et la mise en œuvre de mesures concrètes et de soutien étaient requis. Pour assurer le contrôle et l'exécution, un organisme distinct de la Commission de l'équité en matière d'emploi, dont la Loi assurait le caractère permanent, était aussi mis en place. Il s'agissait du Tribunal de l'équité en matière d'emploi.

Le Tribunal agira comme médiateur et arbitre. Il examinera et exécutera les ordonnances de la Commission. Il arbitrera les désaccords au sujet des responsabilités mixtes et répondra aux plaintes contre un employeur qui n'aurait pas satisfait ses obligations découlant du plan d'équité en matière d'emploi. Si un employeur ne se conforme pas à un ordre du Tribunal, il peut faire l'objet d'une action en justice et se voir imposer une amende pouvant atteindre 50 000 dollars (Ontario 1993c, 8). [Traduction]

L'adoption de la *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi* a eu des répercussions sur le climat social et politique, les questions de l'équité en matière d'emploi étant vues dans la société ontarienne comme dépassant largement l'initiative législative elle-même. L'effet combiné de la très large participation du public à l'élaboration de la Loi en Ontario et la promulgation de mesures législatives obligatoires, qui nécessitaient une transformation des pratiques traditionnelles liées à l'emploi dans les secteurs public et privé, était double. D'un côté, le processus d'élaboration de la politique et les consultations à grande échelle contribuèrent au développement de groupes très éduqués et largement définis au sein du grand public, qui comprenaient les questions associées à l'équité en matière d'emploi et y étaient sensibilisés. Cela a jeté les bases et a traduit l'existence de groupes d'intérêt politisés, bien décidés à défendre les principes fondamentaux de la politique d'équité en matière d'emploi, même une fois la loi abrogée. De l'autre côté, un profond ressac contre l'équité en matière d'emploi sous quelque forme que ce soit s'est fait entendre fortement et a finalement trouvé son expression dans le programme électoral du gouvernement progressiste-conservateur de l'Ontario, après l'élection provinciale suivante.

### **L'abrogation de l'équité en matière d'emploi : quand l'ancien redevient nouveau**

Comparativement au processus de consultation, d'évaluation, d'examen et de modification qui caractérisa l'élaboration de la *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi* en Ontario, son abrogation fut un processus rapide. Lors de la première séance du nouveau gouvernement progressiste-conservateur majoritaire, le projet de loi 8, qui devint la *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi et rétablissant en Ontario les pratiques d'emploi fondées sur le mérite*, était déposé, franchissait trois lectures à la législature et était promulgué. En dépit d'une contestation vigoureuse à l'Assemblée législative, il n'y eut que peu de possibilités de débat, par comparaison avec le projet de loi précédent. La première lecture eut lieu le 11 octobre 1995, la deuxième le 2 novembre 1995 et l'adoption en troisième lecture, le 13 décembre 1995. Le lendemain, la Loi recevait la sanction royale et était promulguée.

Désignée en abrégé *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi*, le titre même en exprime les principes et le contenu. Bien que le projet de loi 79 n'ait pas requis de contingents

en ce qui concerne les groupes désignés, ses opposants se sont continuellement efforcés de la présenter comme « la loi des contingents ». La question des contingents pour les politiques sur l'équité en matière d'emploi (ou l'action positive) s'est révélée particulièrement litigieuse aux États-Unis. Bien que peu de personnes soient conscientes de la tendance des obstacles systémiques à imposer des « contingents » négatifs tacites contre les membres des groupes désignés, le fait d'exiger des employeurs qu'ils respectent des objectifs précis en matière d'emploi a été une source de discorde, même chez les défenseurs de la politique en matière d'emploi au Canada (voir Lawrence et Matsuda 1997, Chavez 1998). Le titre du projet de loi traduit un profond rejet idéologique non seulement de la promulgation de l'équité en matière d'emploi en Ontario, mais aussi des postulats généraux concernant une oppression systémique qui soutiennent ces politiques.

Frances Lankin, députée du Nouveau Parti démocratique pour Beaches-Woodbine et ancienne ministre du Cabinet du gouvernement défait de Bob Rae, a tenté de clarifier la question des contingents d'emploi lors d'une séance de la législature, bien que ses commentaires n'ait donné lieu à aucune modification. Mme Lankin a résumé son opinion sur le débat lors de la deuxième lecture du projet de loi 8, de la manière suivante.

Ce que j'ai trouvé quelque peu frustrant durant ce débat, c'est que l'espace entre les deux côtés de la Chambre est devenu réellement une sorte de fossé idéologique. Après avoir écouté les membres du côté opposé j'en suis venue à la conclusion que vous croyez sérieusement que la loi prévoyait des contingents, en raison de la structure des amendes. Je dois vous dire que je suis en désaccord sur ce point. Ma vision, ma conviction et mon intention dans le contexte de ce projet de loi et de son appui consistaient à reconnaître l'existence de la discrimination systémique, que les attitudes des gens les empêchent parfois de penser clairement, qu'il arrive que des remarques faites à brûle-pourpoint témoignent de certaines attitudes chez les employeurs et que ces employeurs sont parfois influencés par ces attitudes au moment de prendre des décisions et que ce n'est pas toujours la personne ayant le plus grand mérite qui obtient un emploi et que parfois ces personnes, ces gens de couleur, ces personnes handicapées, les femmes ou les Autochtones, qui ont les qualités requises pour faire le travail sont exclus pour des raisons de préjugés ou de discrimination systémique... Je pense réellement qu'il doit y avoir des programmes pour contrer la discrimination systémique, ainsi que la discrimination évidente et flagrante. Je pense que vous manquez le coche en n'examinant pas ces problèmes dans la façon dont vous procédez avec ce projet de loi (Ontario 1995b, 682). [Traduction]

L'abrogation était explicite dans sa récusation de toute notion d'une oppression historique ou systémique. Non seulement a-t-elle amené le retrait de la loi, mais elle a aussi infirmé rétroactivement toutes les directives politiques de la Commission de l'équité en matière d'emploi et du Tribunal de l'équité en matière d'emploi. En outre, le gouvernement exigeait que :

Toute personne qui possède des renseignements recueillis et compilés dans le but unique de se conformer à ...la *Loi de 1993 sur l'équité en matière d'emploi* doit détruire ces renseignements dès qu'il est raisonnablement possible de le faire après l'entrée en vigueur de la présente loi (Ontario 1995a, 1(5)).

Les articles du *Code des droits de la personne* de l'Ontario et de la *Loi sur les services policiers* qu'il avait fallu modifier pour assurer la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi furent abrogés de la même façon (Ontario 1993a, 3(1-3), 4(1-12)). De même, la *Loi sur l'éducation* et la *Loi sur la fonction publique* de l'Ontario furent modifiées pour en assurer la conformité avec l'abrogation. Une fois l'abrogation promulguée, on a lancé en Ontario un processus de déchiquetage systématique dans toute la fonction publique. D'après la loi, les bureaux de gestion du secteur privé devaient faire de même. Les entrevues effectuées par les auteures en Ontario ont montré qu'en pratique, même l'utilisation verbale de l'expression « équité en matière d'emploi » était considérée comme désuète et n'était ni pertinente, ni acceptable, dans le contexte actuel<sup>11</sup>.

À sa place, le gouvernement établit un programme de politiques destiné à favoriser « l'égalité des chances ». Un projet du même nom et un site Web connexe furent établis sous l'égide du ministère des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs. Le projet traite spécifiquement du secteur privé et fait valoir l'importance d'une collaboration volontaire plutôt qu'obligatoire. Pour ce qui est du secteur public, le Secrétariat du Conseil de gestion a reçu l'ordre de concevoir un programme d'initiatives de l'égalité des chances, mettant l'accent sur le principe du mérite, l'élimination des obstacles et la tolérance zéro en matière de harcèlement et de discrimination dans le milieu de travail.

En mars 1998, le Cabinet du gouvernement conservateur approuvait le principe pratique de l'égalité des chances. Toutefois, la notion d'« égalité des chances » est considérée, du moins par certains représentants et représentantes supérieurs, comme faisant partie de la tradition antérieure aux politiques d'action positive, et remontant aussi loin que les années 1950. La politique d'égalité des chances s'applique avec d'autres politiques gouvernementales sur le traitement égal, y compris la Politique sur la prévention de la discrimination et du harcèlement au travail et la *Employment Accommodation for People with Disabilities Operating Policy* (Ontario 1998, 2). La politique de l'égalité des chances se fonde sur la notion que les politiques basées sur le mérite doivent s'appliquer également à l'ensemble du personnel. Les procédures d'évaluation du mérite doivent être « exemptes d'obstacles, de discrimination et de harcèlement, et prévoir des aménagements spéciaux adéquats » (Ontario 1998, 5). [Traduction]

Dans le plan d'égalité des chances, il n'est plus question d'une discrimination systémique envers des groupes particuliers de la société. Toute mention de groupes désignés dans les entrevues avec des représentantes et des représentants du gouvernement était considérée comme inappropriée. Il va sans dire que l'oppression spécifique des femmes appartenant à une minorité visible était considérée comme une question non pertinente dans le contexte de l'Ontario.

Dans une récente publication du gouvernement de l'Ontario, de la taille d'un livre, *Des résultats par la diversité : Un guide pour les entreprises* (AMEC et Ontario 1997), on met

particulièrement l'accent sur la distinction entre les politiques d'égalité des chances et d'équité en matière d'emploi. L'idée de la diversité est spécifiquement introduite dans un contexte d'appui à la politique d'égalité des chances et est distincte de l'équité en matière d'emploi. Le guide est conçu « pour aider votre compagnie à aborder la diversité et l'égalité des chances sous l'angle des affaires ». « L'engagement actif et l'assentiment » des cadres supérieurs, des superviseurs, de l'ensemble du personnel et des syndicats est favorisé. » (AMEC et Ontario 1997, xi). Plus précisément, d'après cette approche :

La « diversité » est inclusive, et le nouveau modèle vise à développer un milieu de travail où les personnes peuvent offrir leur plein potentiel... La diversité n'est pas une fin en soi. C'est plutôt un outil pratique qui vous permettra de contribuer à l'amélioration des résultats de votre entreprise. (AMEC et Ontario 1997, 1).

En outre, dans une section intitulée « Un nouveau modèle – pas un autre programme d'équité en matière d'emploi ou d'action positive », on décrit plus en détail ce qu'est la diversité et ce qu'elle n'est pas.

Le modèle intégré visant l'atteinte de résultats par la diversité... indique clairement que la diversité n'est pas le contingentement des emplois, un programme législatif assorti d'exigences bureaucratiques, un programme d'équité en matière d'emploi ou d'action positive, des privilèges spéciaux, un programme limité aux ressources humaines ou une façade. La diversité, telle qu'elle est définie ici, est différente. Elle représente un nouveau modèle, fondé sur le renforcement de l'entreprise. Le modèle de diversité a pour objet la création d'un milieu de travail productif. Les chances, le traitement et les pratiques en matière d'emploi sont fondés sur le mérite. Elle est inclusive et volontaire. La diversité en tant que principe positif de gestion accroît l'avantage concurrentiel de votre entreprise en appuyant les efforts déployés par l'employeur et les employées et employés en vue d'utiliser pleinement les compétences nombreuses et variées de tous les membres qui composent la main-d'œuvre (AMEC et Ontario 1997, 11).

Dans l'égalité des chances, la notion fonctionnelle est la personne, non le groupe. De plus, lorsqu'il existe des pratiques discriminatoires, elles sont vues comme des événements s'éloignant de normes de fonctionnement par ailleurs justes et équitables, plutôt que comme faisant partie de conditions systémiques. Alors que « dans le passé les questions relevant de l'égalité des chances étaient abordées d'un point de vue moral ou juridique fondé sur l'équité », l'accent est maintenant mis sur « la reconnaissance de plus en plus évidente des avantages commerciaux » (AMEC et Ontario 1997, 3).

La diversité est la combinaison des différences et des similarités qui existent entre les gens : elle dépasse le sexe, la race, la taille, l'éducation ou toute autre catégorie descriptive. Il s'agit de comprendre et d'utiliser l'avantage que représentent des opinions, des idées, des expériences de vie, des compétences

et des connaissances différentes. La valorisation de la diversité se traduit par une reconnaissance de l'importance des différences individuelles pour maximiser les résultats de l'entreprise (AMEC et Ontario 1997, 10).

En Ontario, l'abrogation de la loi sur l'équité en matière d'emploi ne se résume pas simplement à l'élimination d'une politique antérieure, entraînant dès lors le retour au contexte politique antérieur à 1993. Au contraire, l'abrogation s'est produite dans le contexte d'un ressac idéologique qui a transformé la politique publique. Des mesures proactives et concrètes qui contraignaient les employeurs à corriger l'oppression systémique dans le milieu de travail étaient maintenant désapprouvées ou subsumées sous un cadre général de traitement égal pour toutes et tous. Alors que précédemment le secteur public avait été identifié comme un exemple d'efficacité de la politique d'équité du gouvernement, la priorité passait maintenant au secteur privé. Alors que précédemment la question de l'équité était présentée comme un principe de pratique démocratique, l'égalité des chances dans le milieu de travail était préconisée pour sa contribution à la maximisation des profits. Et alors que le climat général des relations en milieu de travail demandait antérieurement aux employeurs d'assurer la représentation des femmes, des Autochtones, des minorités visibles et des personnes handicapées, il fallait maintenant détruire même les dossiers de recherches accumulés antérieurement lors des enquêtes sur les lieux de travail. Toute attention portée à ces renseignements est décrite comme une relique de la vieille « loi des contingents ».

Même si d'autres moyens existent toujours pour corriger la discrimination en milieu de travail, en particulier par l'entremise de la Commission ontarienne des droits de la personne et de la Commission de l'équité salariale de l'Ontario, ces deux organismes ont souffert de restrictions budgétaires profondes et d'un soutien limité au niveau ministériel. Les entrevues auprès des porte-parole des principes de l'équité en matière d'emploi en Ontario dénotent une frustration accumulée par rapport à la capacité de la Commission des droits de la personne en particulier de surveiller et d'appuyer adéquatement des correctifs. Ce phénomène est le résultat à la fois d'un déclin du support de l'infrastructure et du mécanisme individualisé et axé sur les plaintes du mandat du *Code des droits de la personne* de l'Ontario et de sa Commission.

L'adoption du projet de loi 8 n'a donc pas mis fin, en Ontario, à la discussion publique concernant la politique d'équité en matière d'emploi. Bien au contraire, la nouvelle *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi* n'a été qu'un facteur contribuant à un climat de débats fortement polarisés, qui a dépassé largement le domaine législatif.

### **La contestation fondée sur la *Charte* : l'équité en matière d'emploi et la Constitution**

Le débat sur l'équité en matière d'emploi en Ontario est passé de l'Assemblée législative aux tribunaux, lorsqu'une coalition d'organisations communautaires, juridiques et syndicales a contesté la *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi*, en tentant d'obtenir une injonction pour empêcher son entrée en vigueur. Lorsque cet effort initial a échoué, au début de 1996, l'abrogation fut contestée sur la base qu'il s'agissait d'une violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>12</sup>. Le cas portait sur quatre personnes, représentant respectivement chacun des groupes désignés visés à l'origine par la loi abrogée sur l'équité en

matière d'emploi, et bénéficiait de l'appui de spécialistes émérites, disposés à témoigner de l'importance des lois d'équité en matière d'emploi (Alliance 1998a).

Sous les auspices de la coalition formée par la Alliance for Employment Equity, appuyée par la Fédération du travail de l'Ontario et représentée d'abord par l'avocat Chile Eboe-Osuji, auquel s'est joint plus tard l'avocat Mark Hart, la contestation fondée sur la *Charte* a été instruite à la Cour de l'Ontario (Division générale), par le juge Dilks, du 26 au 29 novembre 1996. Lorsque la cause a été rejetée, l'Alliance a immédiatement interjeté appel. L'avocate Barbara Bedont s'est jointe à l'équipe à l'automne 1997.

Exprimant clairement un sentiment largement répandu parmi la population ontarienne, le cas a attiré la participation de certaines des organisations non gouvernementales les plus représentatives, en vue de défendre des pratiques non discriminatoires et démocratiques. Les organisations suivantes ont demandé et obtenu la qualité d'intervenants devant la Cour d'appel de l'Ontario : African Canadian Legal Clinic, Congrès des femmes noires du Canada (Chapitre de Toronto), Réseau des femmes handicapées, FAEJ (Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes), Fédération du travail de l'Ontario.

Le 9 décembre 1998, la Cour d'appel de l'Ontario rejetait l'appel. Dès la nouvelle de cette décision, la Alliance for Employment Equity annonçait son intention de porter la cause devant la Cour suprême du Canada (Alliance 1998b). Le 10 décembre 1999, la Cour suprême du Canada refusait l'autorisation de faire appel.

La volonté de participer à une bataille juridique longue et coûteuse reflète la mesure dans laquelle un engagement envers les principes de l'équité en matière d'emploi demeure présent dans la société ontarienne, malgré l'abrogation formelle de la loi sur l'équité en matière d'emploi. Même si la loi sur l'équité en matière d'emploi n'a été en place que pendant une courte période, il y a des indications selon lesquelles l'abrogation de la loi en Ontario a modifié l'atmosphère qui prévaut dans certains lieux de travail, favorisant un climat de discrimination accrue dans l'embauche et les promotions.

Antoni Shelton, directeur exécutif de la Urban Alliance on Race Relations, a souligné l'incapacité de la police métropolitaine d'embaucher davantage de minorités raciales l'an passé. « On a abrogé les lois sur l'équité en matière d'emploi et les principes d'équité dans l'embauche se sont volatilisés », de dire A. Shelton. « Maintenant, plus que jamais, nous avons besoin d'équité en matière d'emploi. Il est important d'en appeler de cette décision », de dire Ethel LaValley, secrétaire-trésorière de la Fédération du travail de l'Ontario. « Puisque la loi a été abrogée, les travailleuses et les travailleurs de l'Ontario ont raison de craindre une protection moindre des droits de la personne. Plusieurs travailleuses et travailleurs des groupes cherchant à obtenir l'équité voient les portes se fermer devant eux. Dans les lieux de travail, le climat est moins accueillant qu'auparavant » (Alliance 1998b, Duncanson 1999, C1, 5).

[Traduction]



Même si une évaluation détaillée des arguments juridiques n'est pas du ressort de cette étude, la contestation traite de l'applicabilité de plusieurs articles de la *Charte*, dont l'article 15 sur la capacité des gouvernements d'abroger une loi sur les droits de la personne<sup>13</sup>. Plus précisément, les questions en jeu sont les suivantes.

Les gouvernements peuvent-ils éliminer impunément une loi qui favorise l'égalité? Comment les garanties en matière d'égalité de la *Charte* peuvent-elles résister aux changements d'opinion des gouvernements? Comment les droits des personnes défavorisées peuvent-ils être protégés des violations? (Alliance 1998b) [Traduction]

L'argument présenté par les appelants et les intervenants soutenait que l'abrogation avait pour effet d'infirmer des précédents de longue date relativement à la responsabilité du gouvernement afin de prévenir la discrimination dans les lieux de travail de l'Ontario. En outre, contrairement aux arguments présentés au nom du gouvernement, les mesures législatives existantes sur les droits de la personne étaient considérées comme insuffisantes à cette fin. Le mémoire de la Fédération du travail de l'Ontario, par exemple, citant une importante série d'études, soutenait que :

Ces études ont reconnu spécifiquement que la législation sur les droits de la personne, comme le *Code des droits de la personne*, a fourni une protection inadéquate contre cette discrimination systémique; en Ontario, la discrimination est illégale, interdite par le *Code des droits de la personne* de 1981. Malgré ce type de mesures législatives, il n'y a pas eu de changements importants en ce qui touche les personnes embauchées, promues ou formées. Cela est en partie attribuable au fait que les obstacles à l'égalité sont non seulement le résultat d'une discrimination directe. Les obstacles peuvent être systémiques... Le projet de loi 8 a été adopté après la campagne électorale provinciale de 1995 et un processus législatif ultérieur au cours duquel les membres du Parti progressiste-conservateur ont affirmé de façon trompeuse que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* prévoyait des contingents et détruisait le principe du mérite<sup>14</sup>. [Traduction]

Le FAEJ et le Réseau des femmes handicapées ont cité de la même manière des « données empiriques substantielles datant des années 1970 » qui démontraient clairement la prédominance d'une discrimination systémique. Ces organismes ont mis en outre l'accent sur le fait que les mesures législatives sur les droits de la personne n'avaient pas, jusqu'à présent, réussi à éliminer la discrimination systémique.

La loi sur les droits de la personne a changé de manière importante au cours des 40 dernières années, en grande partie du fait d'une meilleure compréhension de la part des législateurs et du pouvoir judiciaire de la nature de la discrimination et des façons dont elle se manifeste dans la société canadienne... [Cependant], le système basé sur les plaintes est inefficace parce qu'il est réactif par nature et, comme tel, la responsabilité de porter plainte pour discrimination, qui est un

fardeau onéreux, incombe uniquement à la partie plaignante. Pour déposer une plainte, la partie plaignante doit pouvoir démontrer qu'il y a eu discrimination et posséder les connaissances, les ressources et l'initiative requises pour déposer une plainte. Les personnes qui ont connu l'inégalité la plus sévère sont souvent les moins susceptibles de porter plainte. Toutefois, en l'absence d'une plainte, la conformité aux mesures législatives sur les droits de la personne demeure essentiellement inapplicable... Le processus actuel d'exécution en matière des droits de la personne, peu importe la finesse de son réglage, laisse inévitablement de côté plusieurs causes sous-jacentes de discrimination qui peuvent être de nature systémique. Il est possible, par exemple, qu'une plaignante ou qu'un plaignant dont la candidature à un emploi a été rejetée ne sache pas que ce rejet est le résultat d'obstacles systémiques. Si une plainte est déposée, l'enquête se centre habituellement sur la personne et n'est pas suffisamment vaste pour mettre à jour les obstacles systémiques au cœur de la discrimination... En outre, pour les personnes qui déposent une plainte concernant les droits de la personne et dont la plainte est jugée, les recours accordés en cas de discrimination sont inévitablement de nature individuelle. Il est rare, dans le cadre de plaintes individuelles, que les décisionnaires tentent d'extirper les causes sous-jacentes de la discrimination, qui peut être de nature systémique, et de les éliminer<sup>15</sup>. [Traduction]

Le rejet de cet appel par la Cour de justice de l'Ontario n'a pas nié l'existence d'une discrimination systémique dans l'emploi. La Cour a cependant maintenu qu'elle ne pouvait empêcher les gouvernements d'abroger des lois, même s'il est prouvé que cette abrogation annule ou remet en question des étapes positives dans la protection des droits de la personne.

## **Conclusion**

La question de l'essor et de la chute de l'équité en matière d'emploi en Ontario reste ouverte. Quelle que soit la décision de la Cour suprême de refuser l'autorisation d'appel, la volonté d'un vaste secteur de la société, qui réunit des représentantes et des représentants de premier plan des femmes, des Autochtones, des minorités visibles et des personnes handicapées dans une campagne commune en faveur d'un redressement judiciaire, est remarquable. De plus, les conséquences de la contestation fondée sur la *Charte*, bien que se produisant en Ontario, déborderont inéluctablement le cadre de cette province. Bien que les paramètres particuliers des discussions sur l'équité en matière d'emploi varient extrêmement d'une province à l'autre et que chaque province ait des éléments qui lui sont propres, le contexte plus large de la fédération canadienne demeure pertinent pour toutes les provinces. Pour les porte-parole de l'équité en matière d'emploi, il est particulièrement important de remarquer que, même dans le contexte d'un ressac législatif, la lutte en faveur de l'équité en matière d'emploi n'a pas diminué mais, à certains égards, est plus résiliante et déterminée afin de contrer la discrimination systémique et d'assurer une reddition de comptes complète et publique de la part du gouvernement.

## 6. LE DÉBAT SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : LES MEILLEURS ET LES PIRES CAS

Dans les chapitres précédents, il a été question des divers contextes entourant les discussions et les débats sur les politiques d'équité en matière d'emploi. Malgré d'importants reculs en Ontario, les auteures pensent qu'il y a lieu d'être optimiste. Cette conviction se fonde en partie sur les résultats des entrevues menées partout au pays, qui sont présentés dans les deux chapitres suivants. Les auteures ont choisi de ne pas ventiler ces résultats par province, afin de protéger l'identité des personnes interrogées sur une base confidentielle et parce que la taille de l'échantillon est trop limitée pour assurer une fiabilité statistique. Il y a aussi d'importantes différences individuelles dans toutes les provinces; certaines des entrevues les plus encourageantes ont eu lieu dans des provinces sans politique et certaines des plus problématiques, dans des provinces ayant des politiques généralisées. En définitive, c'est dans les quatre provinces qui ont les politiques ou les lois les plus développées que les auteures ont trouvé les personnes les plus informées et les mieux renseignées. Elles pensent que cette situation découle du climat politique et idéologique dans lequel travaillent les fonctionnaires responsables de l'équité en matière d'emploi et de la compétence qui s'acquiert dans un contexte d'élaboration et de mise en œuvre de politiques concrètes, fondées sur des politiques de formation globales.

Dans le présent chapitre, on souligne le rôle de l'organisme et du leadership, exclus de manière heuristique de ces contextes à des fins de discussion et d'analyse. Le but est de faire connaître les diverses positions des intervenantes et des intervenants de l'équité en matière d'emploi, indépendamment de leur poste ou de leur situation, de leur participation à divers niveaux de responsabilité, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'équité en matière d'emploi ou, inversement, à l'arrêt ou à l'annulation de la politique d'équité en matière d'emploi.

Les auteures ont eu le privilège de rencontrer des personnes possédant un large éventail de compétences sur les questions d'équité en matière d'emploi et ont beaucoup appris lors de ces entrevues, dont plusieurs ont été très informatives et stimulantes. Cependant, d'autres réponses se distinguaient d'une autre manière, en faisant état d'un manque alarmant de connaissances et de compréhension.

Afin d'indiquer la polarité des vues associées au débat actuel sur la politique d'équité en matière d'emploi, un questionnaire modèle, basé sur les questions réellement posées au cours des entrevues, a été élaboré. Les seules questions posées lors des entrevues qui ne sont pas présentées portaient sur une évaluation quantitative et sur une question ouverte au sujet d'enjeux additionnels<sup>16</sup>. Des réponses choisies à certaines de ces questions sont reproduites et dénotent ce que les auteures ont qualifié de « meilleurs exemples » et de « pires exemples » de positions sur les questions clés de l'équité en matière d'emploi.

Cet exercice n'a pas pour but de démontrer l'« objectivité ». Les auteures croyant fermement aux principes de la politique d'équité en matière d'emploi et étant préoccupées en particulier

par la mise en œuvre d'une telle politique dans l'intérêt des femmes appartenant à une minorité visible, le choix des « meilleurs » et des « pires » exemples est tiré de l'éventail des débats qui entourent actuellement les questions d'équité en matière d'emploi. Les « meilleurs » exemples de réponses sont celles que les auteures considéraient les mieux informées et les plus favorables à une mise en œuvre efficace d'une politique d'équité en matière d'emploi; les « pires » exemples correspondant aux réponses les moins informées et les moins favorables. Plus particulièrement, les meilleurs exemples ont tendance à appuyer la notion voulant que l'équité en matière d'emploi soit un moyen de corriger l'oppression systémique et, de ce fait, d'atteindre une plus grande égalité dans le milieu de travail. Les pires exemples, à l'inverse, ont tendance à traduire une notion de l'égalité favorisant un traitement égal pour toutes et tous qui obnubile ou nie l'existence des processus systémiques d'oppression.

Les réponses présentées sont une adaptation des propos tenus au cours des entrevues. Par souci d'anonymat, les citations directes ont été évitées. Dans un certain nombre de cas, plusieurs réponses ont été résumées en un seul commentaire. Bien qu'il s'agisse d'un modèle établi à cette fin, les auteures affirment qu'il n'est pas inexact. Elles espèrent refléter la polarité extrême du débat qui se déroule actuellement dans les provinces, dans l'espoir de soulever un mouvement constructif en faveur d'une mise en œuvre plus générale et plus complète de la politique d'équité en matière d'emploi. En outre, même si le contexte varie selon les provinces, les pôles généraux du débat identifiés ci-après existent sous des formes diverses et à des degrés variables dans chaque province. Le reste du présent chapitre permet aux personnes interrogées de s'exprimer tout en reconnaissant qu'une sélection a été faite et que le contexte est artificiel.

## **1. Veuillez définir les expressions suivantes :**

### **a) Équité en matière d'emploi**

**Meilleur exemple :** l'équité en matière d'emploi est l'élimination systématique des obstacles au progrès des groupes historiquement et traditionnellement défavorisés sur le marché du travail, plus particulièrement dans le contexte du milieu de travail.

**Pire exemple :** l'équité en matière d'emploi est associée à l'action positive du point de vue des contingents et des programmes spéciaux, et des choses du genre.

### **b) Droits de la personne**

**Meilleur exemple :** les droits de la personne comprennent les droits individuels, mais aussi les droits sociaux et économiques : le droit au logement, à la santé, à la justice et à l'égalité dans la société. Les droits de la personne signifient aussi la reconnaissance du fait que certains groupes subissent davantage de discrimination que d'autres et que, dans cette situation, les droits collectifs doivent être considérés comme une composante importante des droits de la personne. Le droit d'une personne peut menacer les droits collectifs, mais l'inverse peut aussi être vrai. Les droits de la personne sont plus que la somme des droits individuels.

**Pire exemple :** les droits de la personne signifient l'équité pour chacun.

### c) Préjugé

**Meilleur exemple :** un préjugé est un jugement préconçu, un jugement fondé sur des éléments subjectifs plutôt que sur une analyse de la réalité. Un préjugé naît de jugements préétablis sur des éléments pris hors contexte, y compris l'attribution de caractéristiques stéréotypées à certaines personnes.

**Pire exemple :** un préjudice se rattache à la discrimination. Il est normalement utilisé contre les Noirs ou les Autochtones, mais il pourrait certainement être utilisé contre les femmes. Habituellement, un préjudice signifie de la partialité à l'égard d'un Noir ou d'un Autochtone ou quelque chose comme ça.

### d) Discrimination systémique

**Meilleur exemple :** la discrimination systémique correspond aux contraintes générales de la société, qui limitent l'accès à certains secteurs de la société. Elle peut être consciente ou inconsciente, mais l'effet est le même. Un exemple de discrimination systémique qui est très évident est l'accès physique. Si des édifices sont construits sans rampe, les personnes qui utilisent des fauteuils roulants ne peuvent y avoir accès ainsi qu'à tous les services qui s'y trouvent. Le refus de construire des rampes d'accès est un exemple pratique de discrimination systémique. D'autres exemples comprennent des formes de comportement ou des idées porteuses d'exclusion, mais qui sont considérées comme « normales », comme si c'était juste la façon dont les choses sont et seront toujours.

**Pire exemple :** la discrimination systémique existe lorsqu'un homme pense que si on est d'accord avec quelque chose comme l'action positive ou un salaire égal pour un travail de valeur égale, cela signifie que les femmes vont prendre la direction du monde.

## 2. Quels sont, selon vous, les principaux éléments à considérer pour s'assurer qu'un processus d'embauche ou de promotion est équitable?

**Meilleur exemple :** il faut suivre plusieurs étapes. La première consiste à reconnaître que le processus existant n'est pas impartial parce qu'il est établi par la culture dominante. La plupart des gens ne sont pas conscients du fait que nous avons tendance à embaucher des personnes qui nous ressemblent. La deuxième étape consiste à considérer attentivement une annonce d'emploi, en s'assurant que les exigences sont réellement nécessaires pour exercer les fonctions du poste. Il faut ensuite annoncer le poste par écrit pour atteindre le public le plus large possible, et ne pas se contenter du bouche à oreille.

Le comité qui s'occupe de l'embauche et des entrevues devrait aussi représenter une culture diversifiée pour faire en sorte que les processus mêmes reflètent les différences dans la population. Il est aussi nécessaire de promouvoir dans un milieu de travail ce que j'appellerais une culture du milieu de travail qui s'adapte aux différences. Il ne suffit pas d'égaliser simplement le processus d'évaluation sans s'attarder au milieu de travail. Le maintien en fonction d'une nouvelle employée ou d'un nouvel employé ou plus exige ce que je qualifierais presque d'une prise de conscience supplémentaire, où il faut porter attention à l'adaptation en cours. Je crois que nous engageons trop souvent des personnes différentes de nous en

espérant qu'elles s'adaptent à nous. Mais nous devons en fait faire en sorte que le milieu de travail change pour s'adapter à une variété d'expériences, de traditions et de cultures.

Pour ce qui est des promotions, des évaluations du travail et autres, il faut avoir une masse critique de participation de différents segments pour conserver une culture équilibrée. Le processus doit être délibéré et conscient, mais ne se fera pas tout seul. Il ne suffit pas d'indiquer dans l'annonce d'un poste que celui-ci est ouvert à l'ensemble des candidates et des candidats qualifiés. Il doit y avoir davantage de diffusion et de cohérence en ce qui a trait à une culture d'accueil.

***Pire exemple*** : il faut annoncer et évaluer les emplois sur la base de la non-existence de postes masculins ou féminins. Il faudrait comprendre que toute personne peut poser sa candidature à un poste. Et lorsqu'une personne est engagée ou promue, elle devrait mériter ce poste objectivement, uniquement d'après ses qualifications et sa compétence, sans considération de sexe.

### **3. Quelles sont, selon vous, les pratiques les plus courantes qui rendent l'embauche ou la promotion inéquitable?**

***Meilleur exemple*** : les pratiques les plus courantes qui rendent inéquitables l'embauche et les promotions incluent le système d'embauche officieux, où le recrutement et les promotions se font de manière informelle. Ce processus peut parfois sembler objectif, mais ne l'est réellement pas. Par exemple, des descriptions de poste sont assez souvent rédigées à partir de la culture dominante, limitant d'avance la catégorie des demandes à des personnes ou à des groupes de personnes particuliers. En outre, les entrevues et les processus d'évaluation ne sont bien souvent qu'une formalité d'approbation, les candidates et les candidats présélectionnés étant automatiquement retenus.

Je pense que d'autres pratiques courantes qui rendent inéquitables l'embauche et les promotions résultent de ce que je qualifierais de pratique d'ignorance, qui intervient lorsque les personnes qui participent à l'embauche ignorent complètement qu'il peut y avoir différents styles de travail rattachés à l'exécution du même ensemble de compétences. Cela comprend des différences dans les styles opérationnels et les styles de leadership. Ce manque de compréhension crée des tendances qui renforcent un climat plutôt froid, où l'on s'attend à ce que chaque travailleuse et travailleur s'adapte au style dominant. Les personnes qui s'adaptent se trouveront à un niveau légèrement ou sensiblement supérieur sur l'échelle de sélection.

***Pire exemple*** : l'iniquité est le fait de ne pas être payé en fonction de sa valeur, quelle que soit la manière dont vous la définissez. L'inégalité, c'est de ne pas avoir accès aux emplois de qualité qui correspondent à ses compétences. Je ne pense pas qu'il y ait un très grand nombre de décideurs fermement convaincus qu'une femme ou une personne d'une origine ethnique donnée n'est pas capable de faire un certain travail.

Le facteur le plus important est probablement la familiarité et l'aisance culturelles. Il y a toutes sortes de choses qui y contribuent. Par exemple, vous organisez un concours pour un emploi et plusieurs personnes posent leur candidature. Deux d'entre elles, qui sont originaires du sous-continent indien, ont d'excellentes qualifications. Toutefois, l'une parle avec un certain accent et vous avez de la difficulté à la comprendre, ce qui crée un malaise momentané. Au moment de l'évaluation, il faut départager les candidats et vous choisissez la personne avec laquelle vous êtes à l'aise. Dans l'exemple que je vous ai donné, la décision peut être motivée par l'absence de contact personnel ou une connaissance insuffisante du deuxième candidat. Ce peut être des problèmes linguistiques. Ce n'est probablement pas un préjudice à l'encontre du sous-continent indien, mais seulement un manque de familiarité ou un manque d'affinité linguistique.

Une telle situation est peut-être inévitable. Le processus d'évaluation sera toujours l'œuvre des humains. Consciemment ou non, une affinité naturelle s'établit avec la personne avec laquelle vous êtes à l'aise. C'est probablement, à mon avis, la principale difficulté posée par le programme d'équité en matière d'emploi. Il y a des raisons légitimes pour lesquelles des personnes ne sont pas embauchées, même si les compétences sur papier sont excellentes. La compatibilité personnelle avec une certaine fonction peut être très importante. Dans chaque embauche ou promotion, il est nécessaire d'apprécier au jugé la façon dont la personne va s'adapter. Je suis convaincu que la compatibilité avec une fonction est parfois plus importante que la loi du mérite.

L'ignorance de cette réalité n'éliminera pas les désavantages rencontrés par les membres de minorités. Je ne pense pas que ces problèmes s'appliquent autant aux femmes, car je crois qu'à cet égard nous avons déjà franchi les pires difficultés. Les problèmes des minorités dans le milieu de travail sont différents. On ne peut les contester efficacement tant qu'il n'y aura pas une masse critique de porte-parole des minorités dans le milieu de travail.

#### **4. Quels sont, selon vous, les principaux problèmes auxquels chacun des groupes désignés fait face aujourd'hui?**

##### **a) Femmes**

*Meilleur exemple* : le problème numéro un, qui est fondamental, c'est l'éducation. Pour accéder à toute la gamme des emplois disponibles dans la société, les femmes doivent étudier dans les domaines qui mènent à ces emplois. Vous ne pouvez parler d'équité en matière d'emploi si vous n'investissez pas de manière importante pour appuyer les femmes dans leurs choix de carrières techniques et professionnelles. Pour réaliser l'équité en matière d'emploi, il faut avoir un bassin de recrutement. En deuxième lieu, il faut socialement envisager et valoriser pour les femmes une gamme complète de carrières, d'emplois techniques et de professions, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Par exemple, il faut atteindre la parité salariale pour faire en sorte que les femmes soient attirées par ces emplois et soient payées équitablement pour leur travail.

Le troisième grand défi est la façon dont est organisé le temps de travail. Même si les femmes obtiennent l'équité en matière de salaire et d'emploi, elles ne sont pas traitées équitablement dans une société qui considère seulement le travail payé comme étant du travail et qui ignore

le travail effectué dans ce que l'on appelle la sphère privée. Il faut traiter ici de toute l'organisation du temps de travail. Cela inclut l'adaptation du travail au soin des enfants et beaucoup plus, dont la capacité de prendre un congé parental durant une certaine période. En France, il est possible de prendre un congé parental par segments, jusqu'à ce que l'enfant ait 16 ans. Pour nous, cela va jusqu'à deux ans et seulement durant la petite enfance.

***Pire exemple :*** les femmes forment une partie très importante de la population active, surtout chez les cols blancs. Je ne crois pas qu'elles rencontrent des obstacles à leur promotion pour ce qui est de l'évaluation. C'est difficile à dire comme je ne suis pas une femme. Je ne possède pas ce genre de connaissances. Cependant, je pense que les responsabilités familiales sont probablement le problème majeur. Cela se produit lorsqu'une femme a un rôle dominant dans une famille et s'occupe de la maison. Les femmes pensent qu'elles doivent le faire. Elles ont peut-être tendance à le faire, contrairement aux maris, et ce fardeau pèse plus lourdement sur elles. Cela comprend tout, de l'école, du ménage à des choses comme organiser le Noël familial. Cela s'ajoute à leurs problèmes habituels d'accouchement et à la période qui entoure l'accouchement, lorsqu'une femme pense qu'elle doit être à la maison.

Je pense que toutes ces raisons, et ce sont de bonnes raisons, font qu'il est plus difficile pour les femmes de canaliser l'énergie dont elles ont besoin pour chercher vigoureusement à atteindre des postes supérieurs. Ces facteurs limitent la recherche énergique de possibilités d'emploi, ce qui demeure nécessaire pour réussir. Je peux voir pourquoi les femmes voudraient souvent ne pas participer et décident : « J'en ai déjà trop, je ne peux faire cela. »

#### **b) Autochtones**

***Meilleur exemple :*** les Autochtones sont au dernier échelon de la fonction publique dans des postes d'entrée. Ils font face à des problèmes de partialité, de discrimination et de racisme pour accéder au milieu de travail. S'ils peuvent y entrer, ils font chaque jour face à ces conditions dans leur milieu de travail et à des problèmes d'exclusion culturelle et linguistique.

Il y a aussi un accès insuffisant aux emplois en raison de la manière dont les postes sont annoncés ou dont le recrutement est organisé. Les postes ne sont pas annoncés de façon à atteindre les collectivités du Nord. Il existe également une forme de discrimination rejetant le blâme sur la victime. Il y a des stéréotypes selon lesquels les « Autochtones sont responsables de leur situation ». On entend des choses comme « ils sont sous-qualifiés » ou « ils ne sont pas éduqués » ou « ils ne sont pas efficaces dans les comités », etc. Ces idées sont largement répandues. Il y a des hommes et des femmes politiques qui disent que les Autochtones ne pourront jamais faire partie du courant dominant tant qu'ils n'auront pas changé.

***Pire exemple :*** les obstacles pour les Autochtones sont presque les mêmes que pour les femmes. Il y a simplement des noms différents pour ces obstacles, mais ce sont les mêmes.

#### **c) Personnes handicapées**

***Meilleur exemple :*** le principal problème des personnes handicapées dans la fonction publique est l'intégration. Je pense que la direction de la fonction publique veut quelques



personnes handicapées visibles, pour la façade, et ça s'arrête là. L'embauche est donc limitée, sans plus.

L'autre question vient de ce que le gouvernement n'est pas désireux d'évaluer les personnes handicapées pour tous les emplois, quels qu'ils soient. Il ne veut pas dire : « Bon! Je confierai à cette personne en fauteuil roulant le travail de contrôleur aérien. » Il y a plutôt des ghettos d'emplois. Peu de personnes handicapées occupent des emplois non traditionnels. Qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, anglophones ou francophones, très peu de personnes handicapées sont évaluées équitablement en fonction des types de travail qu'elles peuvent faire et pour lesquels elles sont formées. Je pense que le gouvernement ne croit pas vraiment qu'elles peuvent faire une honnête journée de travail.

De ce fait, les attentes concernant les personnes handicapées embauchées ne sont pas réellement équitables. J'ai vu plusieurs fonctionnaires qui font deux ou trois fois ce qu'un collègue qui voit ferait tout juste pour maintenir le *statu quo*. Le plus grand obstacle pour les personnes handicapées, et je connais bien la question, c'est le manque de possibilités.

Les gestionnaires doivent rendre des comptes au sujet de questions comme l'accessibilité des lieux de travail et l'emploi des personnes handicapées. Ce n'est pas seulement pour maintenir un milieu de travail accessible. Il est nécessaire d'avoir un climat accueillant et inclusif même avant l'embauche d'une personne handicapée, et pas seulement après coup. L'obligation de rendre compte et l'accessibilité sont nécessaires.

**Pire exemple :** les personnes handicapées ont un revenu confortable, elles ont des programmes et de l'aide. Il y a des programmes financés par le fédéral. Tous les nouveaux édifices sont censés leur être accessibles.

#### **d) Minorités visibles**

**Meilleur exemple :** les chiffres à notre disposition montrent que le plus grand écart entre la disponibilité et la représentation survient lorsque nous considérons les membres des minorités visibles. Un recrutement inadéquat pour les postes est l'un des principaux obstacles. Nous examinons ici un groupe qui est collectivement très éduqué : le manque d'éducation n'est donc pas le problème. Le problème se situe au niveau du système, pour y faire entrer les gens, les maintenir en poste et leur accorder une promotion. Il y a des cas bien documentés au sujet de personnes membres de minorités visibles dans le système, qui ont rencontré des obstacles systémiques à leur avancement. Ces cas témoignent de la réalité du racisme. Le racisme est vivant et se porte bien à la fonction publique et partout ailleurs dans notre société.

**Pire exemple :** les questions liées à l'équité en matière d'emploi auxquelles font face les minorités visibles sont une série de problèmes plus petits, aucun ne dominant nécessairement la vie au travail d'une personne donnée. Il peut y avoir des problèmes linguistiques, culturels ou religieux. Ces personnes ont besoin de certains congés, de congés religieux. En fait, dans l'ensemble, on répond à ces besoins à la suite de décisions des tribunaux.

Mais le problème le plus important est peut-être culturel. Par exemple, vous pouvez avoir un collègue de travail qui vient d'une culture à dominance masculine où les femmes sont dans des rôles de dépendance. Il est possible que ces personnes n'acceptent pas l'égalité des femmes et aient un comportement au travail qui dénote clairement qu'il s'agit d'une question importante. C'est le choc des cultures, entre leur culture et celle-ci. Lorsque cet affrontement de valeurs culturelles est fort, il est extrêmement difficile de se côtoyer dans le milieu de travail.

##### **5. Quels sont les problèmes particuliers auxquels sont confrontées les femmes appartenant à des minorités visibles?**

*Meilleur exemple* : les femmes des minorités visibles sont doublement accablées par le racisme et le sexisme. Je pense que la question de l'exclusion est extrêmement importante. La société canadienne est une société d'exclusion. Ce n'est pas une société d'intégration même si des efforts sont faits dans ce sens. Les problèmes incluent l'exclusion des logements et le refus d'une habitation. Il y a aussi un harcèlement racial et sexuel, qui peut aller jusqu'à la violence. Le harcèlement est un problème important. Je sais que les jeunes femmes noires sont confrontées à des obstacles dans leurs études et que cela affecte leurs choix de carrière. Il y a là un problème d'ordre social. Pour obtenir l'égalité, il faut être traité de manière équitable en éducation.

Il y a aussi des obstacles comportementaux. Les femmes des minorités visibles qui tentent d'influer sur des décisions se butent à des obstacles pour se faire entendre. Il y a aussi des choses subtiles dont les gens ne sont même pas conscients, comme le fait de ne pas inclure des femmes des minorités visibles dans les réunions sociales en milieu travail. Les femmes des minorités visibles font face à deux ensembles de préjugés qui se renforcent l'un l'autre. Ce n'est pas seulement le racisme et le sexisme – chacun d'eux a une incidence sur l'autre.

*Pire exemple* : les femmes des minorités visibles doivent faire l'apprentissage d'une nouvelle langue. Elles ont aussi besoin de plus de formation. Ce que l'on observe souvent, c'est que des femmes peuvent arriver ici sans aptitudes particulières. Nous savons qu'il est plus difficile pour tout le monde de trouver un emploi sans une formation suffisante.

Vous verrez aussi fort probablement dans la population active davantage de femmes des minorités visibles que caucasiennes ou européennes qui ne veulent pas ou ne peuvent pas accepter un travail à plein temps ou s'absenter de leur foyer pour se consacrer à leurs fonctions professionnelles. Les pressions communautaires et culturelles font en sorte qu'il leur est très difficile de sortir du cadre établi et de s'engager dans un travail de la même façon que des hommes et des femmes de type européen.

##### **6. Croyez-vous que les homosexuels et les lesbiennes devraient former et formeront éventuellement un cinquième groupe désigné?**

*Meilleur exemple* : oui, on devrait les inclure, mais ce sera très difficile. La discrimination à l'encontre des homosexuels et des lesbiennes dans le milieu de travail est certainement une des formes de discrimination les moins visibles, parce qu'elle repose largement sur l'auto-

identification, mais ici il y a différents contextes. L'auto-identification n'est réellement possible que dans les grands centres urbains. Dans les collectivités rurales, il est souvent beaucoup plus facile d'identifier ces personnes que les gens ne le pensent. Si une personne est homosexuelle ou lesbienne, plusieurs personnes le sauront et souvent, ce n'est pas par l'auto-identification. Et c'est certainement un problème grave. Par ailleurs, si l'on s'attend à ce que ces personnes ne s'auto-identifient pas, cela veut dire qu'elles ne peuvent parler d'elles dans leur milieu de travail.

Il y a à cela plusieurs ramifications. Lorsqu'on en arrive à l'accès aux congés de paternité ou de maternité, aux indemnités de décès ou à la pension qui va au conjoint ou à d'autres avantages sociaux offerts en milieu de travail aux travailleuses et aux travailleurs hétérosexuels, les homosexuels et les lesbiennes font face à une sérieuse discrimination. Il y a beaucoup de discrimination dans les milieux de travail autour de ce genre de questions. L'hétérosexisme est un obstacle à l'égalité.

L'inclusion des homosexuels et des lesbiennes dans un cinquième groupe désigné au titre de l'équité en matière d'emploi indique à tous les travailleurs et travailleuses que la discrimination en milieu de travail fondée sur des attitudes et des pratiques hétérosexistes n'est pas acceptable. C'est un mécanisme pour créer un milieu de travail positif. Il faudrait donc l'inclure comme une étape pour tenter d'éliminer les attitudes hostiles dans le milieu de travail.

***Pire exemple :*** les homosexuels et les lesbiennes devraient-ils former un groupe désigné? Poser cette question c'est comme me demander si je crois qu'il faudrait considérer les personnes ayant le sida comme étant handicapées. C'est la même question. Non, je ne pense pas qu'il faille considérer les personnes atteintes du sida comme étant handicapées, et pas au détriment des autres personnes handicapées. Il faudrait plutôt établir des critères pour traiter ces questions au cas par cas. Vous ne pouvez pas non plus demander à des homosexuels ou à des lesbiennes de s'auto-identifier dans la fonction publique. C'est à peu près comme si on leur demandait de se suicider.

## **7. Voyez-vous un conflit entre les considérations d'équité et d'ancienneté?**

***Meilleur exemple :*** historiquement, oui, il y a eu un conflit, mais au cours des dernières années, il y a eu un grand changement. Je ne pense pas que le conflit soit absolu. L'ancienneté dans le mouvement syndical a pour but de protéger les travailleuses et les travailleurs, de prévoir un ensemble de règles régissant les mises à pied, etc. Il n'est pas nécessaire que l'équité en matière d'emploi entre en conflit avec les dispositions relatives à l'ancienneté, si elle est mise en œuvre pour protéger les travailleuses et les travailleurs. Un des aspects les plus importants de l'équité en matière d'emploi concerne les nouvelles embauches, alors que l'ancienneté concerne des personnes qui sont déjà dans le milieu de travail. Plusieurs syndicats négocient actuellement des dispositions relatives à l'équité en matière d'emploi qui sont vues comme complémentaires à la tradition de protection des travailleuses et des travailleurs, comme l'ancienneté.

***Pire exemple :*** si je vois un conflit? Le système de l'ancienneté s'est établi au fil des ans en bénéficiant de la discrimination systémique, d'où le besoin pour l'équité en matière d'emploi. Le système sous-jacent d'après lequel ces personnes voient l'ancienneté est de toute évidence imparfait, sinon nous n'aurions pas besoin de l'équité en matière d'emploi.

## 7. LE RÉEL ET LE CONTRE-FACTUEL

Dans le présent chapitre, on examine de plus près certaines positions idéologiques énoncées explicitement dans les entrevues. L'hypothèse de la recherche était que les politiques d'équité en matière d'emploi reposent fondamentalement sur une reconnaissance, plus implicite qu'explicite dans la plupart des cas, d'une oppression historique de longue date, qui agit comme un obstacle à l'avancement de candidates et de candidats qualifiés. L'hypothèse est que l'oppression historique est ancrée tellement profondément dans les modèles normatifs que même dans un contexte où les principes de l'équité en matière d'emploi sont mis en pratique ouvertement et formellement, les personnes responsables ont du mal à surmonter les effets des interprétations sociales historiques. Il est même difficile aujourd'hui de comprendre le fonctionnement de l'oppression historique et de la reconnaître. À notre avis, ce problème explique en partie pourquoi les politiques et les pratiques d'équité en matière d'emploi ont été moins efficaces que ce qui avait été prévu il y a dix ans. Cela explique aussi partiellement pourquoi il a été difficile de contrecarrer les effets de la résistance et du ressac. Ces questions doivent se trouver au cœur de nouveaux types de formation et de nouvelles stratégies d'intervention proactive.

Il y a dix ans, Nicole Morgan (1988) publiait *Jouer à l'égalité*, ouvrage basé sur des entrevues avec des travailleuses, des travailleurs et des gestionnaires de la fonction publique fédérale. Elle identifie cinq arguments, défendus idéologiquement et utilisés pour entraver le progrès de l'équité en matière d'emploi par les personnes qui auraient dû en faire la promotion.

Nous ne ferons pas de contingentement.  
Ce n'est pas nous qui faisons la loi.  
Le principe du mérite est notre loi.  
Il n'y a pas que les femmes.  
Et puis, il y a les compressions.

Les entrevues menées au cours de la présente étude confirment que ces affirmations idéologiques conservent une vigueur surprenante dix ans plus tard, tout en s'exprimant sous des formes nouvelles et un peu plus subtiles. Ces déclarations ne sont plus utilisées aussi directement en tant qu'arguments contre l'équité en matière d'emploi, mais plutôt pour expliquer les raisons pour lesquelles les initiatives d'équité n'ont pas été plus rapides ou plus efficaces. La justification de la fin des années 1990 est devenue la suivante : « Nous sommes en faveur de l'équité en matière d'emploi, mais nous n'établirons pas de contingents. » Ce glissement se complique encore par le fait que plusieurs personnes qui utilisent cette justification sont bien formées à la pratique de l'équité et, en principe, fortement en faveur de l'équité.

La contradiction et l'ironie de cette situation donnent le ton à ce que les auteures voient comme des obstacles encore plus grands que prévu à une mise en œuvre efficace de l'équité en matière d'emploi. En se fondant sur le nombre relativement limité d'entrevues, on a relevé un certain nombre d'écart conceptuels clés entre la reconnaissance de l'existence du problème et une compréhension de ce qui serait nécessaire pour le surmonter. Dans certains

cas, les écarts reposent non seulement sur un manque de compréhension, mais sur des conceptions erronées, concernant en particulier les femmes des minorités visibles. L'exposé ci-dessous montre la nécessité de procéder à une étude plus complète qui permettrait une vaste comparaison des opinions entre les différentes positions au sein des fonctions publiques et entre les différentes instances provinciales et fédérale.

Parmi les personnes interrogées, certaines ont montré des degrés plus ou moins marqués de connaissances, d'engagement, même de capacité pour ce qui est des questions d'équité, et certaines personnes se sont exprimées plus efficacement que d'autres ne le font dans un contexte d'entrevue. Les auteures pensent qu'il existe aussi une relation entre les caractéristiques individuelles et le niveau d'engagement envers l'équité en matière d'emploi dans les provinces. Cela s'explique en partie par le fait que les personnes de provinces où l'engagement est plus ferme peuvent avoir une formation plus poussée, mais aussi parce que l'on a accordé plus d'attention à leurs compétences au moment de les embaucher. Dans le contexte de la présente étude, on se préoccupe moins de fournir un compte rendu quantitatif du nombre de personnes qui ont des opinions particulières que d'établir l'existence de certains concepts qui font partie du discours général concernant l'équité en matière d'emploi.

### **Opinions constatées**

Pour obtenir un aperçu de ce que les personnes interrogées estiment être les facteurs les plus importants qui influencent actuellement les progrès dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, on leur a demandé de classer une série d'énoncés, exposés à l'annexe II, question 8, et résumés dans le tableau 11. Il faut interpréter ces réponses avec beaucoup de circonspection. La taille de l'échantillon ne permet pas de comparer des groupes mesurables statistiquement, par province ou par poste, au sein de la fonction publique<sup>17</sup>. Qui plus est, des réponses similaires peuvent s'interpréter de manière très différente. Le fait que les personnes interrogées en Alberta et en Saskatchewan ne ressentent pas le besoin de consacrer des ressources financières supplémentaires à l'équité en matière d'emploi peut indiquer qu'en Alberta, cette question n'est pas prioritaire, alors qu'en Saskatchewan, l'équité en matière d'emploi est prioritaire et, de ce fait, ne requiert pas davantage de ressources.

On a demandé à chaque personne interrogée de répondre en fonction d'une échelle de un à cinq, où une note élevée indique un accord marqué. Une ventilation des résultats est fournie au tableau 11. Ils montrent que, dans l'ensemble, les personnes interrogées mettent fortement l'accent sur le besoin d'appui et d'engagement de la part des politiciennes et des politiciens en général et des ministres et des sous-ministres en particulier, ainsi que de la part des syndicats. Elles favorisent des mesures spéciales et des programmes de formation, surtout pour les gestionnaires. Elles ne soutiennent pas les prétentions à saveur idéologique voulant que davantage de temps soit nécessaire pour permettre aux travailleuses et aux travailleurs ainsi qu'aux gestionnaires de s'adapter à l'équité en matière d'emploi, que les politiques sont difficiles à mettre en œuvre ou qu'il n'y a pas assez de candidates et de candidats qualifiés dans les groupes désignés. Par ailleurs, la plupart d'entre elles conviennent que la restructuration des effectifs et le ressac sont des reculs importants pour l'équité en matière d'emploi. Les auteures considèrent que ces réponses sont fortement

influencées par l'environnement idéologique des fonctions publiques provinciales. Ces questions sont approfondies plus loin.

### **L'effet de ressac**

À peu d'exceptions près, les personnes responsables de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi pensent que les contextes politiques actuels ont causé un ressac contre l'équité en matière d'emploi, qui suffit à contrecarrer la collaboration entre les travailleuses, les travailleurs et les responsables de l'élaboration des politiques. En outre, ce ressac est tel que ces personnes ressentent le besoin de freiner leur propre enthousiasme à l'égard de l'équité en matière d'emploi. À l'extrême, cette position soutient que toute tentative pour renforcer la politique d'équité en matière d'emploi, par exemple par une loi sur l'équité en matière d'emploi comme celle introduite et abrogée en Ontario ou par l'adoption de contingents, menacera les acquis. Si le gouvernement de l'Ontario n'avait pas créé de vagues, la mise en œuvre de l'équité serait beaucoup plus avancée qu'elle ne l'est dans les autres provinces. De même, on souligne l'exemple de plusieurs États américains où on a récemment abandonné les politiques d'action positive. Si des politiques aussi rigoureuses n'avaient pas existé, l'action positive en aurait fait beaucoup plus. Autrement dit, plus on tombe de haut, plus l'atterrissage est dur.

Une seule personne interrogée a adopté une position radicalement différente sur le ressac, en faisant valoir que céder à l'argument du ressac, c'est céder au programme des néo-conservateurs qui sont, après tout, à l'origine de la théorie du ressac. Ce fonctionnaire était en fait d'un avis contraire : plus des progrès sont faits pour renforcer la politique d'équité en matière d'emploi, plus elle devient efficace. Le ressac est atténué et non amplifié dans un climat où les mesures en faveur de l'équité en matière d'emploi sont fortes et efficaces. Il faut toujours viser plus haut.

Si on examine la question du ressac dans le contexte fédéral, il est difficile de soutenir l'idée que les politiques d'équité en matière d'emploi fonctionnent nécessairement contre elles-mêmes pour réduire les effets de l'équité en matière d'emploi. Les récents gouvernements fédéraux ont été relativement directs en exprimant publiquement leur soutien à l'équité en matière d'emploi (sans égard à l'efficacité des programmes ou à la façon dont ils donnent suite à leur engagement). En Ontario, par contraste, le ressac semble avoir été important. Toutefois, il est manifestement le résultat et non la cause d'une campagne idéologique délibérée visant à démanteler la politique d'équité en matière d'emploi. Pour les porte-parole de l'équité en matière d'emploi, il s'agit donc clairement d'un secteur où la réponse à l'argument du ressac a été insuffisante et où, d'après nos entretiens, la position anti-équité a eu un effet très significatif.

### **Le bâton et la carotte**

Pratiquement toutes les personnes interrogées conviennent que les pratiques d'équité en matière d'emploi donnent de meilleurs résultats dans un milieu positif : une carotte est en effet plus efficace qu'un bâton. Toutefois, cette position est exprimée de deux façons distinctes. Un

groupe croit que l'équité en matière d'emploi ne sera jamais efficace tant qu'elle ne fera pas l'objet de législations fermes; le défi consiste à trouver des moyens d'encourager de façon positive l'appui à la législation. Les auteures sont fortement d'accord avec cette position et la réitèrent de nouveau dans les conclusions.

Un autre groupe, suivant de près la logique de la théorie du ressac, estime que l'existence d'un cadre législatif rigoureux pour l'équité en matière d'emploi entraînera des réactions négatives chez les personnes qui ont l'impression qu'on leur impose l'équité. Leur réaction est de procéder lentement ou, dans certains cas, de ne rien faire du tout, pour ne pas compromettre les choses. Certains iraient même jusqu'à prôner que ce que le gouvernement fédéral appelle des « mesures positives » crée une nouvelle forme d'iniquité parce qu'elles sont plus justes pour certaines personnes que pour d'autres. Le problème que présente cette analogie du bâton et de la carotte est qu'elle exclut une perspective dans laquelle l'équité en matière d'emploi est *à la fois* forte et positive. La question, qui semble mal étudiée ou mal comprise, consiste à déterminer comment apporter en fait un changement positif de façon plus décisive; cette position se cantonne très facilement dans le point de vue de l'anti-équité que nous voyons exprimé de plus en plus sous l'apparence de la « diversité ».

Cette position est prônée dans un livre récent et très populaire de Trevor Wilson, qui affirme ce qui suit :

Le problème que présente l'équité imposée par la loi est qu'elle crée souvent plus d'iniquité en ignorant complètement un groupe important, c'est-à-dire les hommes blancs physiquement aptes. Il est rapidement devenu évident que l'équité imposée par la loi avait très peu à voir avec l'équité réelle... Lorsque nous parlons d'équité, nous parlons d'impartialité. Le but d'un programme de diversité est d'être juste mais, à l'encontre de l'approche légiférée, la diversité est synonyme d'équité pour toutes et tous (Wilson 1996, 21-22). [Traduction]

L'approche à la diversité de Trevor Wilson s'inspire des récentes stratégies de marketing qui ont recours à des techniques de motivation pour apporter des changements organisationnels. Elle est présentée comme approche positive pour inciter les gestionnaires, les travailleuses et les travailleurs à s'enthousiasmer à l'idée de créer un effectif hétérogène. Bien que les auteures soient d'accord avec les objectifs généraux de la diversité et avec la mise en place d'un soutien adéquat, cette approche ne permettra pas d'apporter des changements fondamentaux à la culture du milieu de travail et risque, au pire, d'isoler encore davantage les membres d'une minorité tout en suscitant chez le groupe majoritaire une dénégation entachée de suffisance. Ou, comme on le constate en Ontario, le concept de « diversité » pourrait devenir un outil efficace entre les mains des personnes qui s'opposent aux politiques d'équité en matière d'emploi.

### **Les minorités visibles invisibles**

D'après les éléments probants dont on dispose, il semble que les femmes appartenant à des minorités visibles sont remarquablement absentes de la plupart des milieux de travail de la



fonction publique au Canada. Bien que nombre de personnes responsables de la mise en application de l'équité en matière d'emploi soient conscientes du fait que leur absence constitue un problème, ces personnes peuvent aussi avoir une vision normalisée du milieu de travail où il y a une prédominance de Blancs. Cela ne signifie pas qu'elles souhaiteraient explicitement un tel milieu de travail ou s'efforceraient d'en créer un, mais seulement que c'est ce à quoi elles s'attendent. Leurs attentes n'ont pas suffisamment été remises en question pour qu'elles soient disposées à prendre de fortes mesures proactives pour changer le paysage du milieu de travail. Dans certains cas, leur incapacité de remarquer la présence des femmes appartenant à des minorités visibles est accompagnée de la conviction qu'il n'y a pas de problème, tant pour les fonctionnaires que pour ceux qui ne font pas partie de la fonction publique. Les auteures sont d'avis qu'une seule chose changerait ces attentes : un programme qui remettrait en question la notion dominante de la « normalité » d'un milieu de travail.

Le fait que sur les 43 fonctionnaires gouvernementaux interrogés on ne comptait que deux femmes autochtones, un Métis et deux femmes de couleur est peut-être une indication de la mesure dans laquelle le milieu de travail reflète le « point de vue » dominant. De plus, une femme de couleur qui travaille pour un syndicat d'employées et d'employés provincial a été interrogée. Un grand nombre des personnes interrogées étaient conscientes de la question, mais tant que les responsables de la mise en application de l'équité en matière d'emploi sont principalement des Blancs, il sera très difficile de faire obstacle à la norme de couleur.

### **Une question de culture**

L'une des constatations les plus troublantes est le manque de compréhension de la part des responsables de l'application de l'équité en matière d'emploi et des décideurs quant aux circonstances réelles dans lesquelles se retrouvent les femmes appartenant à des minorités visibles. Les réponses à la question sur les problèmes particuliers auxquels ces femmes sont confrontées, plus que toute autre réponse, ne portaient ni sur le milieu de travail ni sur les politiques, mais bien sur les caractéristiques présumées de ces femmes. À plusieurs occasions, leurs antécédents culturels ont été cités comme faisant obstacle à leur succès dans le milieu de travail. Les raisons variaient : on croit qu'elles ont des valeurs « différentes » parce que dans leur famille on décourageait le travail, parce qu'elles sont moins « libérées » que les Blanches et pourraient être confrontées à l'opposition, même à la violence, de conjoints qui s'opposent à leur participation au marché du travail, parce qu'on présume qu'elles parlent mal l'anglais (statut de minorité visible associé à celui d'immigrante sans tenir compte du fait que même la plupart des immigrantes appartenant à des minorités visibles viennent d'anciennes colonies britanniques où l'anglais est la norme) ou parce qu'on suppose que si elles parlent mal l'anglais, elles seront incapables de travailler efficacement.

Ces impressions concernant la nature des femmes appartenant à des minorités visibles sont revenues assez souvent pendant les entrevues avec des hauts fonctionnaires du gouvernement pour convaincre les auteures qu'elles constituent un élément important des discussions sur l'équité en matière d'emploi au Canada, à la fois dans les administrations fédérale et provinciales. Les auteures croient que cette orientation conceptuelle constitue un obstacle important à une équité en matière d'emploi efficace pour ces femmes. À la source des

diverses hypothèses concernant les femmes appartenant à des minorités visibles demeure une hypothèse plus fondamentale selon laquelle elles sont simplement différentes des autres dans le milieu de travail et cette différence prend facilement un caractère immuable. Elle ne changera guère avant que le visage de l'effectif de la fonction publique devienne plus diversifié et que des mesures concrètes et efficaces soient mises en place en vue de sensibiliser et d'informer à tous les niveaux.

### **Le jeu des nombres de l'équité en matière d'emploi**

Dans le cadre de la première question posée lors des entrevues, on demandait de définir l'équité en matière d'emploi. Les réponses recueillies indiquent que la plupart des personnes interrogées ont réfléchi longuement à ce qu'elles considèrent équitable. Un thème qui se dégage clairement des autres toutefois est une préoccupation concernant le jeu des nombres de l'équité en matière d'emploi, qu'il s'agisse de représentation ou de répartition. L'équité en matière d'emploi dans les fonctions publiques canadiennes a jusqu'ici porté principalement sur l'intégration dans l'effectif du plus grand nombre possible de membres des groupes désignés et sur une meilleure répartition dans les emplois. Plusieurs participantes et participants ont parlé d'une « embauche fondée sur l'équité en matière d'emploi » d'un membre d'un groupe désigné. Cette terminologie implique que l'équité en matière d'emploi ne s'applique que lorsqu'un membre d'un groupe désigné est embauché ou promu; comme corollaire, l'équité en matière d'emploi ne s'applique pas aux membres de groupes non désignés ou à de vastes secteurs de travail et de politique outre l'embauche et la promotion. Plutôt que de promouvoir un milieu de travail juste et équitable, cette désignation stigmatise dans le processus « la candidate ou le candidat à l'équité ».

Les auteures ne prétendent pas que la plupart des personnes interrogées partagent réellement cet avis. En fait, presque toutes, lorsqu'on insiste, iront jusqu'à dire que l'équité en matière d'emploi doit être un principe fondamental dans l'ensemble des pratiques en milieu de travail, et que ce n'est pas uniquement une question de nombres. Ce qui importe ici, toutefois, c'est que de tels commentaires sont faits seulement après coup. La réponse immédiate porte plus souvent sur les nombres. Cela indique que c'est en fonction des nombres que les responsables de la mise en application et les décisionnaires sont le plus à l'aise pour parler d'équité, et que les initiatives ont été essentiellement axées sur les nombres et un accent mis sur la présentation de rapports. Aller au-delà des nombres exige de s'aventurer dans un territoire qui est peut-être reconnu en théorie, mais qui est encore relativement inexploré.

### **Les discussions sur l'équité**

Ces observations soulèvent quelques questions très intéressantes au sujet des aspects réactionnels, proactifs et inactifs de la politique et des pratiques d'équité en matière d'emploi. Les affirmations réactionnelles, prises au pied levé, indiquent qu'il y a souvent un écart entre l'équité définie dans les manuels et la compréhension irraisonnée, profondément enracinée et conceptuelle, des processus de discrimination et de l'expérience des membres des groupes désignés. Le sentiment général des auteures est que le climat proactif au Canada, sauf quelques exceptions importantes, est assez calme en ce moment. Des silences dans la

conversation indiquent une passivité considérable, une inactivité ou une stagnation relativement aux initiatives stratégiques et à la mise en œuvre.

Pourtant, l'équité en matière d'emploi est un sujet brûlant au Canada; il y a peu de réunions, de dîners ou de négociations où elle n'a pas occupé une place assez importante ces dernières années. Les entrevues ont été conçues dans le cadre de cette discussion nationale élargie, bien que limitée à une discussion avec les personnes les mieux informées, ou qui devraient en savoir le plus sur le sujet. L'objectif a été de participer au dialogue afin de mieux comprendre les contours du discours et les paramètres du débat par lesquels les politiques d'équité en matière d'emploi sont formulées et mises en application.

La substance des discussions suggère qu'il faut comprendre le discours général à deux niveaux. Il faut d'abord analyser le jargon des idées concernant l'équité en matière d'emploi, reconnaissant que ce contexte conceptuel est un régulateur important de l'incidence et de l'efficacité de la politique et de la pratique d'équité en matière d'emploi. On cherche à comprendre, par exemple, si la « théorie du ressac » correspond à une méprise de bonne foi relativement à la manière de rendre les programmes d'équité en matière d'emploi efficaces ou, s'il s'agit plutôt d'un code efficace pour l'hésitation ou le refus de prendre des mesures face à ce que l'on considère être une opinion publique hostile. Autrement dit, le ressac est-il le problème ou la création sociale du ressac dissimule-t-elle une absence de tentatives proactives pour parvenir à l'équité en matière d'emploi?

On cherche aussi à comprendre l'ensemble des circonstances qui amènent les gestionnaires, les responsables de la mise en œuvre et les décideurs à parfois agir à l'encontre de leurs présumés objectifs. On souhaite aussi comprendre quelles formes de discussions et de pratiques nouvelles doivent être amorcées pour lever les obstacles idéologiques qui ont été identifiés comme antithétiques à l'équité en matière d'emploi. À un niveau beaucoup plus profond, on cherche aussi à comprendre le discours, en examinant les façons dont les débats sur l'équité en matière d'emploi font partie du processus plus vaste par lequel l'identité nationale (ou provinciale) est créée. Les valeurs normatives régissent les relations humaines, dont les relations de travail sont une manifestation et qui sont, à leur tour, influencées par les façons dont ces valeurs se présentent dans le discours de tous les jours. Les impératifs idéologiques se dégagent pour refléter non seulement les caractéristiques quotidiennes, mais aussi le milieu politique et économique plus général.

Ce milieu est profondément et fondamentalement ethnicisé. Par conséquent, on ne peut comprendre le contexte de l'équité en matière d'emploi sans aussi comprendre qu'il reflète des notions de différences raciales qui sont profondément enracinées dans les constructions sociales. Un grand nombre des personnes qui tentent de vaincre l'iniquité reconnaissent avec beaucoup de difficulté le racisme et les obstacles qui renforcent le racisme. Les contextes de « diversité » et de « différence » dans la mise en œuvre de la politique sur l'équité en matière d'emploi sont étroitement liés aux pratiques structurelles qui font de la discrimination une réalité pour les femmes appartenant à des minorités visibles.

## **8. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : LES QUESTIONS RELATIVES À LA MAIN-D'ŒUVRE ET À LA COLLECTIVITÉ**

Dans la conception originale de la présente recherche, l'affirmation suivante était faite :

Il est facile de fixer des objectifs, mais difficile d'opérer un changement efficace et important. Notre recherche traite, par conséquent, d'une question complexe et pas très bien comprise : comment la politique gouvernementale peut-elle réussir à changer les attitudes dominantes et les pratiques historiques?

La recherche a mis en lumière et confirmé les difficultés rencontrées par les porte-parole de l'équité en matière d'emploi en vue de susciter des « changements dans les attitudes dominantes et les pratiques historiques ». L'énoncé qui précède, c'est-à-dire : « il est facile de fixer des objectifs », doit être modifié. Dans certaines provinces, le simple fait d'établir des objectifs efficaces afin de parvenir à l'équité en matière d'emploi est en réalité un défi de taille. Dans les cas où des objectifs ont été fixés, on a généralement relevé un sentiment d'insécurité à l'idée que les gains réalisés par le passé pourraient être compromis ou qu'il ne s'agit plus que d'ententes sur papier qui ne bénéficient pas d'un appui nécessaire pour une mise en œuvre efficace.

Dans la présente section, l'opinion du personnel non gouvernemental, qui travaille pour des gouvernements provinciaux ou qui dépend de ceux-ci pour ses activités, est prise en compte. On a voulu tout particulièrement discuter des préoccupations d'équité en matière d'emploi avec des représentantes et des représentants chevronnés des principaux syndicats du secteur public de chaque province, et avec des représentantes et des représentants des bureaux de Condition féminine Canada ou d'autres organismes qui s'intéressent aux questions relatives à l'équité en matière d'emploi dans la collectivité.

### **Contexte de l'équité en matière d'emploi**

Les constatations tirées de ces entrevues pourraient être résumées comme reflétant un état de frustration systémique. Les types de frustration et la nature des préoccupations particulières varient considérablement. De plus, bien qu'il y ait eu dans certains cas des changements réussis, il n'a pas été possible de trouver un seul modèle caractérisé par un sentiment de réussite ou de sécurité d'après lequel les acquis seront protégés.

L'hypothèse générale de la recherche, soit que la politique d'équité en matière d'emploi se trouve dans une impasse en ce qui concerne sa mise en application, a par conséquent été partiellement confirmée par ces constatations générales. Toutefois, cette hypothèse doit aussi être modifiée à la lumière des résultats de la recherche. Même dans les provinces où le ressac contre les principes d'équité en matière d'emploi est considérable, le débat n'est pas au point mort. Il y a un engagement continu et impressionnant envers les buts fondamentaux de

l'équité en matière d'emploi et un sentiment bien ancré de détermination à maintenir l'orientation du programme de changements vers une plus grande équité.

En fonction de ces résultats, il est peut-être plus exact de considérer que les questions d'équité en matière d'emploi au Canada sont aujourd'hui dans une période dynamique de débat, de controverse et de lutte. Même là où il semble y avoir une impasse, la situation n'est pas statique. Il serait inexact de présumer que des efforts soutenus ne sont pas faits pour supprimer l'oppression systémique et créer des lieux de travail ouverts au recrutement et à l'avancement des femmes, des personnes appartenant à des minorités visibles, des Autochtones et des personnes handicapées. Il y a aussi un grand soutien des droits des homosexuels et des lesbiennes qui font partie de la population active et une préoccupation que l'homophobie soit identifiée comme un obstacle à l'équité dans le milieu de travail.

Essentiellement, les personnes qui appuient l'équité en matière d'emploi font face à un débat continu concernant la pertinence d'appuyer les principes de l'équité en matière d'emploi sur les plans politique et social et la possibilité de les appliquer dans un contexte de gouvernement provincial donné. Toutefois, même lorsque des gains politiques ou législatifs ont été faits, on continue de se préoccuper, ouvertement ou non, de la mise en œuvre efficace, de l'évaluation du succès, de l'applicabilité et de la portée.

En général, les auteures ont conclu que l'équité en matière d'emploi n'est possible dans le milieu de travail que s'il y a un engagement à un certain niveau, et de préférence à divers niveaux, pour contrer sciemment l'oppression systémique. Là où une loi sur l'équité en matière d'emploi est en place, comme en Colombie-Britannique aujourd'hui, on compte des structures qui appuient les porte-parole de l'équité en matière d'emploi. L'atmosphère menant à une défense efficace de l'équité est, par conséquent, considérablement améliorée, mais la législation à elle seule n'assure pas la mise en œuvre. Faute d'une défense efficace des droits dans un milieu de travail particulier, ou à un moment donné, la tentative d'appliquer la législation existante peut être une source de frustration ou mener au *statu quo*, plutôt qu'au redressement réel et réussi des tendances à l'oppression.

De plus, l'absence de loi ou de politique ne se traduit pas nécessairement par l'absence de défense efficace de l'emploi dans le milieu de travail. Dans les provinces, comme l'Ontario, où il y a déjà eu une loi sur l'équité en matière d'emploi, il est possible que certains lieux de travail conservent une culture de pratiques d'équité malgré l'abrogation de l'ancienne loi provinciale sur l'équité en matière d'emploi. Dans d'autres provinces, où il y a des politiques d'équité en matière d'emploi, mais pas de législation, la défense de la politique d'équité en matière d'emploi peut se faire par divers autres moyens, notamment par l'entremise des syndicats ouvriers dans les conventions collectives. Toutefois, c'est en l'absence de politique *et* de législation sur l'équité en matière d'emploi et de peu ou pas d'antécédents de défense efficace de l'équité en matière d'emploi (comme dans les cas de l'Alberta et de Terre-Neuve) que le sentiment d'isolement et de frustration chez les porte-parole de l'équité en matière d'emploi semble être le plus profond.

En fonction de ces constatations, il paraît clair que la politique et la législation favorisant l'équité en matière d'emploi signifient habituellement beaucoup plus que ce qui est énoncé noir sur blanc. Des degrés divergents de succès dans la défense des droits, l'éducation, l'activisme et la discussion concernant la compréhension de l'oppression systémique et sa manifestation dans le milieu de travail ont plutôt tendance à caractériser une politique efficace d'équité en matière d'emploi. Ces débats pourraient être tout aussi ou, dans certains cas, plus importants à la mise en œuvre à long terme des principes d'équité dans un milieu de travail. La politique et la législation seules semblent insuffisantes pour assurer une mise en œuvre efficace. Parallèlement, l'absence d'une politique et d'une loi efficaces n'indique pas nécessairement une absence de défense et de soutien de la politique d'équité en matière d'emploi dans la province, mais peut être révélatrice d'une incapacité à parvenir actuellement à une protection et à une application institutionnelles même minimales. Bien que cela puisse nuire à l'avancement des groupes désignés et, par conséquent, à la situation de l'emploi dans son ensemble, et ne devrait pas être sous-estimé, il ne faut pas présumer qu'il s'agit d'une condition permanente ou immuable.

Considérons ce qui pourrait être le contexte provincial le plus favorable à la politique d'équité en matière d'emploi dans une telle perspective. En Colombie-Britannique, où la politique d'équité en matière d'emploi est la plus avancée, le gouvernement néo-démocrate a joué un rôle interventionniste en ce qui concerne la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. Comme l'a signalé un porte-parole, lorsque le Nouveau Parti démocratique en était à son deuxième mandat, les ministres s'attendaient à ce que les ministères leur « montrent des chiffres ». En raison, toutefois, d'un gel général du recrutement au sein de la fonction publique, il y a peu de façons d'accroître le nombre de candidates et de candidats dans les groupes ciblés au-delà de ceux déjà employés et se disputant les promotions à l'interne. De plus, on a exprimé de la frustration concernant les goulots d'étranglement dans la structure bureaucratique, ralentissant dans une large mesure la mise en œuvre des décisions convenues.

Au Manitoba, où la politique d'équité en matière d'emploi est en vigueur depuis 1983, bien qu'il n'y ait aucune loi, les porte-parole décrivent une passivité qui s'est établie, maintenant que la province se trouve à ce qui est perçu comme une ère « post-équité ». Par exemple, le gouvernement semble hésiter à adopter des politiques qui susciteraient la résistance du mouvement ouvrier ou d'autres activistes communautaires. La présente recherche indique que du début jusqu'au milieu des années 1980, aucune nouvelle initiative proactive importante visant l'avancement de conditions équitables n'a été mise en œuvre.

Dans les provinces qui n'ont aucune politique d'équité en matière d'emploi, les porte-parole ont exprimé une frustration extrême à l'égard de certains gouvernements. Dans un cas, on a décrit le syndrome du « mur de briques », qui amène ces personnes à perdre espoir après plusieurs mois ou années d'efforts pour mettre en œuvre même des changements minimaux en faveur de l'équité, sans constater de progrès réels. Dans un autre cas, des changements ne sont constatés qu'à la suite d'une lutte massive, publique et active, y compris des pressions politiques et des grèves. Plusieurs porte-parole des provinces, où le ressac contre la politique d'équité en matière d'emploi a obtenu le soutien institutionnel de ministères ou a pu se poursuivre sans la moindre opposition, ont constaté une érosion continue des systèmes de

soutien pour tous les groupes désignés dans l'ensemble de la province. Dans de tels cas, on craignait qu'il en résulte le retour de comportements ouvertement discriminatoires, y compris du harcèlement sexuel et des incidents racistes.

Au cours des entrevues, les auteures ont rencontré de nombreuses personnes qui étaient très engagées en faveur de l'équité dans la société dans son ensemble, mais dont les niveaux de formation et d'expertise dans le domaine variaient considérablement. Ce phénomène est attribuable, en partie, aux contextes particuliers dans lesquels la promotion de droits accrus pour un grand nombre de travailleuses et de travailleurs se produit alors qu'une foule de questions diverses est en jeu.

Il semble que l'existence d'une politique officielle d'équité en matière d'emploi au niveau du gouvernement fédéral permette, en partie, de concentrer l'attention des porte-parole sur une mise en œuvre efficace. Lorsqu'une politique efficace est en place, cela semble favoriser un certain niveau de connaissances spécialisées chez les porte-parole. Les auteures ont pu relever une vague corrélation entre les niveaux élevés de connaissances, de confiance et d'expérience du personnel responsable de la défense de l'équité en matière d'emploi dans les provinces et les politiques et les lois d'équité en matière d'emploi les plus efficaces. Cela ne s'appliquait pas seulement aux politiques ou à la législation actuellement en place, mais aussi, dans le cas de l'Ontario, à la politique et aux mesures législatives qui ont été abrogées.

En l'absence d'une politique d'équité en matière d'emploi, toutefois, la connaissance du domaine semblerait presque accidentelle. Cette observation reflète en partie un contexte axé sur les plaintes, où de telles questions ont tendance à être soulevées en l'absence de politiques favorisant des mesures concrètes pour promouvoir l'équité en matière d'emploi. Autrement dit, par exemple en Alberta, à l'Île-du-Prince-Édouard ou au Nouveau-Brunswick, où les questions d'équité sont dans une grande mesure traitées par l'intermédiaire de plaintes concernant les droits de la personne ou de griefs, il est possible que les porte-parole soient au courant de questions particulières qui ont été soulevées par ces méthodes. En Saskatchewan, bien que la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi soit surveillée par la Commission des droits de la personne, la politique permet un rôle proactif qui va au-delà du mécanisme de plaintes (SHRC 1996).

À l'exception de l'exemple de la Saskatchewan, toutefois, la présomption selon laquelle les questions relatives à l'équité en matière d'emploi peuvent être réglées efficacement par la mise en œuvre de codes provinciaux des droits de la personne a surtout été entendue non pas pour se porter à la défense des droits, mais bien pour s'opposer à la politique d'équité en matière d'emploi. L'affirmation selon laquelle aucune politique d'équité en matière d'emploi est nécessaire ou que la politique actuelle n'a pas besoin d'être renforcée par la loi ou d'autres mesures d'exécution a été communément défendue sous prétexte que des commissions des droits de la personne existent déjà à cette même fin.

Selon les auteures, cette supposition est extrêmement malvenue. La frustration systémique chez les porte-parole de l'équité en matière d'emploi évoquée ci-dessus a généralement indiqué l'échec d'un mécanisme axé sur les plaintes pour contrer adéquatement l'oppression

systemique. Cela ne veut pas dire, toutefois, que n'importe quelle politique d'équité en matière d'emploi est immédiatement efficace. Dans un certain nombre de provinces, où il y a une politique quelconque d'équité en matière d'emploi, il semble y avoir une très faible volonté politique ou un manque de mécanismes efficaces d'exécution.

L'élaboration de politiques par les gouvernements pourrait ouvrir la voie à une plus grande défense menant à une mise en œuvre efficace. Dans certaines provinces, les porte-parole ont profité de l'occasion pour pousser plus loin le programme d'équité en matière d'emploi, seulement pour découvrir que les documents de travail détaillés restent rangés dans les tiroirs des classeurs. Il est donc possible que les porte-parole s'acquittent bien du travail qu'ils ont à faire et dont ils sont responsables relativement à la défense de l'équité en général. Toutefois, en ce qui concerne les questions et les préoccupations particulières relatives à la politique d'équité en matière d'emploi, leur efficacité pourrait, de leur propre aveu, être limitée.

Dans le contexte de l'ensemble des questions couvertes par les politiques d'équité en matière d'emploi en général, deux tendances sont ressorties des entrevues. Tout d'abord, la compréhension de l'équité en matière d'emploi concernant les femmes qui ne sont pas membres des trois autres groupes désignés était habituellement meilleure que pour toute autre catégorie désignée dans pratiquement toutes les provinces, même lorsque la question de l'expérience particulière des femmes qui faisaient aussi partie d'un autre groupe désigné était soulevée. Deuxièmement, la connaissance des questions concernant les femmes des minorités visibles variait considérablement selon le contexte sociopolitique particulier de la province. Cette observation n'a pas indiqué une faiblesse, mais au contraire l'importance d'un contexte élargi de lutte sociale, économique et politique, s'étendant au-delà des discussions politiques pour parvenir à l'équité. En Nouvelle-Écosse, on a constaté une sensibilité marquée envers les intérêts des Noires comme minorité visible. Au Manitoba, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Colombie-Britannique, les intérêts des femmes autochtones ont été signalés à maintes reprises. Au Nouveau-Brunswick, bien que ceci ne représente pas une question précise dans le processus d'entrevue, les intérêts des femmes francophones ont été sans cesse identifiés chez les personnes interrogées sous la rubrique des « femmes des minorités visibles », citant des exemples de discrimination dans le milieu de travail fondée sur la langue et la culture.

La présente recherche démontre que la mise en œuvre de telles politiques exige l'attention et la persévérance des porte-parole, qu'il y ait ou non une politique d'équité en matière d'emploi. La politique est nécessaire, il semble, mais non suffisante, pour parvenir à un climat menant à un soutien accru de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. Bien que des profils statistiques ne soient pas disponibles, les nombreuses entrevues qui ont été menées révèlent certaines tendances communes.

Cela ne signifie pas que même dans les conditions et les contextes actuels et variés, il n'existe pas une diversité considérable sur le plan de l'orientation. Dans certains cas, des représentantes et des représentants de syndicats et d'organisations communautaires ont été plus sensibles aux questions d'équité en matière d'emploi que d'autres. Plus particulièrement, dans quelques provinces, on comprend très bien les répercussions particulières de la politique d'équité en matière d'emploi en général et sur les femmes membres de minorités visibles en



particulier, alors que dans d'autres cas, la connaissance des questions semble être beaucoup moins approfondie, voire inexistante.

### **Équité en matière d'emploi et syndicats**

L'une des questions les plus importantes en ce qui concerne la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi en milieu de travail est le rôle des syndicats. La politique d'équité en matière d'emploi au niveau provincial et les mandats des syndicats provinciaux concernant l'équité en matière d'emploi peuvent se compléter, ce qui, en fait, se produit souvent. Ils pourraient aussi entrer en conflit. Nos résultats nous permettent de conclure qu'il n'y a rien de déterminé d'avance ou d'affirmé du point de vue de la structure en ce qui concerne les politiques des syndicats ouvriers au sujet de l'équité en matière d'emploi. Cela s'explique en partie par le fait que la politique et la loi d'équité en matière d'emploi opèrent différemment des politiques des syndicats.

La politique d'équité en matière d'emploi est essentiellement structurée comme une ligne directrice sur les pratiques d'emploi. Lorsqu'il y a des politiques ou des directives législatives, elles sont applicables par la direction sous forme de directives sur le recrutement, l'embauche, la promotion, le maintien et peut-être même les pratiques de congédiement. Que le milieu de travail soit syndiqué ou non n'est pas la question principale concernant la formulation de la politique d'équité en matière d'emploi. Toutefois, l'équité en matière d'emploi s'applique à tout le personnel actuel et éventuel lorsque l'on passe des questions stratégiques à la mise en application. Pour que la politique d'équité en matière d'emploi soit mise en œuvre le plus efficacement possible, il faut la collaboration de tout l'effectif.

Les syndicats sont toutefois définis comme des organisations qui représentent leurs membres dans le milieu de travail. Bien que de nombreux syndicats aient aujourd'hui des politiques axées sur la collectivité, à titre d'agents négociateurs, ils ne sont pas structurés pour représenter les employées et les employés qui n'ont pas encore été embauchés. De plus, la négociation collective englobe un processus de négociation, allant parfois jusqu'au conflit – y compris des griefs possibles, des interventions dans le milieu de travail ou des grèves. De même, la négociation pourrait aussi inclure un compromis important avec les employeurs.

Cette étude a porté sur le secteur public en tant que lieu d'élaboration de politiques et d'emploi. D'un point de vue historique, aux niveaux fédéral et provincial, l'emploi dans l'industrie des services a connu une expansion après la Seconde Guerre mondiale, les emplois étant principalement occupés par des ouvrières. Depuis les années 1970, l'expansion a cessé, et les années 1990 ont été caractérisées par une contraction de l'industrie des services. Toutefois, les femmes représentent toujours une majorité importante des employées et des employés<sup>18</sup>. À cet égard, les tendances au Canada ont été semblables à celles des autres démocraties occidentales libérales avancées. Bien que les femmes aient été payées moins que les hommes qui font un travail semblable, et aient été confrontées à de la discrimination dans les promotions, elles ont représenté la majeure partie de la population active. À l'heure actuelle, dans chaque province, les femmes qui travaillent dans le secteur public ont une tradition établie d'organisation de syndicats et de négociation collective, y compris la

négociation de droits plus importants à titre d'employées, touchant surtout des questions comme le congé de maternité ou la parité salariale.

Contrairement à la loi ou à la politique d'équité en matière d'emploi, qui est appliquée au moyen de mécanismes particuliers, les conventions collectives sont, par définition, temporaires et transitoires. Les droits et les obligations sont négociés et peuvent être menacés d'élimination, échangés, minés ou renforcés, au cours de négociations ultérieures. Les dirigeants syndicaux sont élus et peuvent changer au fil du temps; de même, les niveaux de participation et d'engagement de la base syndicale dans n'importe quelle section locale d'un syndicat peuvent varier. Enfin, les syndicats sont des organisations qui établissent des positions de principe et s'engagent dans des conventions où diverses positions sont débattues. Les syndicats du secteur public considérés dans le cadre de cette étude avaient souvent de longs historiques de débats et de discussions internes concernant la pertinence et la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi pour leurs membres.

Bien que l'on ait tenté de considérer ces questions dans cette étude, certaines des provinces étaient représentées par un grand nombre de syndicats, et les syndicats comptaient souvent diverses conventions collectives pertinentes. Un aperçu complet de la politique des syndicats concernant l'équité en matière d'emploi au niveau provincial dépasse la portée de cette enquête. La recherche indique, néanmoins, que certaines conventions collectives comprennent explicitement un libellé visant à mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi. Ces conventions lient à la fois les employeurs, les employées et les employés pendant la durée du contrat. Au moins en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Saskatchewan, les conventions collectives des principaux syndicats incluent un libellé sur l'équité en matière d'emploi ou des exposés de principes officiels<sup>19</sup>.

Certains dirigeants syndicaux sont déjà arrivés à la table de négociation munis d'un mandat exprimé très clairement et d'une politique organisationnelle visant à préconiser l'équité en matière d'emploi pour leurs membres. Il y a aussi des porte-parole de l'équité en matière d'emploi dans le mouvement ouvrier qui continuent de livrer une lutte presque aussi difficile au sein de leurs propres organisations que celle qui se joue au sein de la fonction publique. De même, les dirigeants syndicaux ont divers types de relations avec les responsables de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi au gouvernement.

Dans deux provinces, les responsables de la mise en œuvre sont convaincus que les syndicats constituent l'un des plus grands obstacles à l'avancement de l'équité en matière d'emploi. Cependant, les entrevues menées dans les autres provinces indiquent que les syndicats sont persuadés que l'équité en matière d'emploi est un moyen de protéger les intérêts de tous les travailleurs et les travailleuses et qu'elle devrait être appuyée dans les négociations de contrats et les griefs. Il a été plus difficile de déterminer comment un tel soutien a été rendu opérationnel, compte tenu surtout de l'écart dans les niveaux de résistance ou de défense associés à l'équité en matière d'emploi parmi les divers gouvernements provinciaux, en leur capacité d'employeurs.

Une question particulière qui a été abordée est celle de la relation entre les droits d'ancienneté et l'équité en matière d'emploi. Diverses réponses ont expliqué ce rapport. Dans au moins deux syndicats du secteur public, l'équité en matière d'emploi à l'intérieur du secteur public est définie en partie en fonction de certains postes désignés où seuls les membres d'un groupe cible visé par l'équité en matière d'emploi peuvent présenter leur candidature. Une fois l'équité ainsi définie, l'ancienneté sert de critère pour différencier une candidate ou un candidat de l'autre dans le groupe désigné.

Un autre représentant syndical a vu la question de l'ancienneté comme un moyen d'empêcher le favoritisme ou les passe-droits dans les promotions. Avec l'équité en matière d'emploi, les critères de promotion doivent être très clairs et associés uniquement aux exigences du poste. L'équité en matière d'emploi a été vue comme un complément aux droits d'ancienneté.

De façon semblable, un autre représentant syndical clé a traité de cette question en fonction de divers mécanismes de lutte contre les pratiques de gestion arbitraires, dans le passé et à l'heure actuelle. Le principe de l'ancienneté dans le milieu de travail, comme on l'a affirmé, a été institué et défendu dans le mouvement ouvrier au Canada et sur la scène internationale pour voir à ce que les personnes qui avaient accumulé plusieurs années d'expérience ne puissent être arbitrairement victimes de représailles ou congédiées, tout particulièrement si elles se disputaient avec un employeur ou préconisaient de meilleures conditions de travail. Avec l'évolution à l'époque moderne de la population active, avec l'arrivée permanente d'un plus grand nombre de femmes et d'immigrantes et d'immigrants parmi la population active canadienne, la mise en place d'un système d'équité en matière d'emploi pour l'embauche, le maintien de l'effectif et les promotions a été une façon de protéger les travailleuses et les travailleurs des pratiques de gestion arbitraires. Dans une telle optique, on a estimé que les principes d'équité en matière d'emploi soutenaient et renforçaient les principes de l'ancienneté dans le milieu de travail.

Un autre représentant syndical a maintenu que les principes d'équité en matière d'emploi sont essentiels à la stratégie de négociation collective du syndicat. En Ontario, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse du moins, les syndicats ont activement exercé des pressions ou participé à la formulation de la politique d'équité en matière d'emploi.

Une représentante syndicale a décrit une situation où un débat avait entouré l'embauche d'une personne handicapée pour un poste désigné dans un milieu de travail au gouvernement. Cette embauche ayant été contestée par d'autres syndicalistes pour violation de l'ancienneté, on lui a demandé de faire enquête. Elle a affirmé qu'il était dans l'intérêt des travailleuses et des travailleurs physiquement aptes d'encourager la participation du nouvel employé. L'embauche était en fait une contre-mesure au déni historique de la possibilité d'accumuler de l'ancienneté dans le milieu de travail qui découlait de pratiques de gestion discriminatoires. Elle a fait valoir que le manque d'ancienneté du nouvel employé n'était pas la faute de ce dernier, mais un problème systémique. Elle a eu gain de cause et la résistance s'est transformée en appui pour le poste et pour l'employé.

On ne devrait pas supposer que tous les résultats sont inévitablement positifs. Dans plusieurs cas, on a estimé que les réalisations de l'équité dans le milieu de travail pouvaient être menacées par une restructuration importante du gouvernement. Les préoccupations relatives à l'ancienneté, dans de telles circonstances, pourraient être assimilées à la protection des emplois de certaines employées ou de certains employés, qui peuvent ensuite avoir l'impression que toute augmentation de l'emploi représente une menace possible à leurs propres postes. Dans de tels cas, un groupe de travailleuses et de travailleurs peut s'opposer à un autre et des divisions relatives à la race et au sexe peuvent s'ensuivre. Un accès égal à l'emploi dépend de l'existence d'emplois et de possibilités d'avancement. Dans une ère de compressions, de rationalisation et de mises à pied, l'équité en matière d'emploi peut être réduite à des questions de maintien et de promotion parmi des groupes de travailleuses et de travailleurs de plus en plus restreints. Les questions de recrutement et d'accès deviennent subsumées aux préoccupations de budget équilibré. Les risques que courent les groupes les plus vulnérables de travailleuses et de travailleurs dans de telles conditions, et en particulier les femmes des minorités visibles, sont très importants.

## 9. VERS DE NOUVELLES MESURES : LE PROGRAMME D'ACTION

Les constatations qui précèdent suggèrent que l'impasse dans laquelle se trouve l'équité en matière d'emploi comporte deux aspects très épineux. Le premier aspect, décrit dans le chapitre 7, c'est que le discours sur l'équité compte des obstacles conceptuels et idéologiques quant à la définition, à la compréhension et à la normalisation des objectifs d'équité en matière d'emploi. Ces obstacles sont profondément enracinés dans des oppressions historiques qui affectent la société en général, mais qui sont exprimées de façon subtile même chez les personnes les plus déterminées à supprimer les obstacles et à mettre en œuvre l'équité. Le deuxième aspect, décrit dans le chapitre 8, c'est que les contradictions entre les objectifs des différents intervenants et intervenantes au sein des fonctions publiques canadiennes créent des frustrations, des craintes et des impasses qui doivent être réglées au moyen d'initiatives politiques qui incluent, mais qui vont aussi au-delà, des questions stratégiques. On a aussi identifié toute une gamme de domaines où des initiatives en matière de politiques à court terme pourraient être entreprises et où on pourrait commencer à éliminer les obstacles à la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi auxquels sont confrontées les femmes appartenant à des minorités visibles.

### **Différences provinciales dans les politiques et les pratiques d'équité en matière d'emploi**

Comme on l'a signalé au chapitre 3, de grandes différences existent dans la structure et l'application des politiques d'équité en matière d'emploi à travers le Canada. Ce ne sont pas simplement des différences sur le plan de l'efficacité, mais des expressions importantes de la divergence des cultures politiques d'une province à l'autre. Les provinces ont des antécédents politiques et des priorités sociales et économiques très différents. Ces différences sont exprimées dans une variété de discours provinciaux, qui établissent des identités régionales distinctes, et qui sont formulées en termes idéologiques. Ces différences indiquent qu'il est important d'élaborer des politiques et des pratiques adaptées au contexte, dans le but de comprendre ce qui fonctionnera pour une population particulière et dans un ensemble de circonstances. D'autre part, certains des écarts sont attribuables à des inégalités en ce qui concerne la formation, la mise en œuvre et l'expérience. Dans ces conditions, les recommandations de principe suivantes sont indiquées.

#### ***Recommandation n°1 : Reconnaître ce qui fonctionne dans un contexte géopolitique particulier.***

Comme le montrent les récents débats politiques nationaux, il existe de nombreux aspects de la société canadienne pour lesquels une politique « uniformisée » ne convient pas; l'équité en matière d'emploi en est un. À court terme, du moins, des politiques qui correspondent aux cultures législatives et à celles des fonctions publiques des différentes provinces du Canada doivent être formulées. Cela ne signifie pas que l'identité régionale devrait servir d'excuse pour éviter d'amorcer des changements, mais bien que ces changements ne seront efficaces que s'ils sont adaptés à un paysage particulier.

***Recommandation n°2 : Adapter les politiques d'équité en matière d'emploi aux caractéristiques démographiques locales.***

Bien sûr, les politiques d'équité en matière d'emploi doivent être équitables pour toutes et tous et s'appliquer à tous les groupes désignés. Cependant, des programmes de mesures spéciales devraient être élaborés en tenant compte des besoins particuliers des collectivités locales, par exemple les populations autochtones du Nord, les collectivités d'origine asiatique en Colombie-Britannique et les collectivités afro-canadiennes en Nouvelle-Écosse. Ces endroits, où l'on compte les principales collectivités minoritaires, ainsi que le plus grand nombre absolu d'employées et d'employés appartenant à des minorités visibles, ont actuellement les taux de représentation les plus faibles par rapport à la taille de la population active.

***Recommandation n° 3 : Créer des mécanismes pour partager et comparer les stratégies d'équité en matière d'emploi entre les provinces.***

Les auteures ont été surprises de découvrir à quel point la discussion sur l'équité en matière d'emploi traverse peu les frontières interprovinciales, soit en ce qui concerne la politique ou la fonction publique, ou entre les syndicats d'employées et d'employés provinciaux. Au plus haut niveau politique, l'équité en matière d'emploi devrait figurer à l'ordre du jour des réunions des premiers ministres pour qu'ils puissent en discuter. En ce qui concerne la mise en œuvre, la communication et la collaboration pourraient être facilitées par la création de réseaux interprovinciaux, de conférences syndicales mixtes, de conférences syndicales-patronales et de programmes coopératifs de formation nationaux.

***Recommandation n° 4 : Procéder à des recherches comparatives afin de déterminer quelles pratiques provinciales sont les plus efficaces.***

Il n'y a pour ainsi dire pas eu de recherches publiées qui comparent les politiques provinciales d'équité en matière d'emploi et les résultats. Bien que la présente recherche établisse une comparaison provinciale très préliminaire, il y a un grand besoin de recherche afin de procéder à une analyse plus détaillée et plus poussée. Une telle analyse doit tenir compte non seulement des problèmes évidents des différences dans la législation et les politiques, mais aussi des différences dans la culture politique et les antécédents institutionnels qui affectent le climat de changement.

**Favoriser l'engagement**

Favoriser l'engagement envers l'équité en matière d'emploi est peut-être l'objectif le plus difficile à atteindre puisqu'il exige des changements fondamentaux d'idéologie, qui ne sont normalement pas réalisés uniquement grâce à des modifications apportées aux politiques et aux pratiques. La plupart des personnes interrogées étaient non seulement engagées, mais passionnées dans leur désir de rendre les politiques d'équité en matière d'emploi plus efficaces. Beaucoup ont aussi exprimé de la frustration en raison du manque d'engagement dans divers autres secteurs de responsabilité. Plusieurs aspects de la politique se dégagent comme étant favorables à la création de l'engagement.

***Recommandation n° 5 : Favoriser l'échange d'information, pour que l'engagement soit fondé sur une compréhension et des buts communs.***

Les auteures ont été très impressionnées par le niveau d'engagement des administrations en mesure de réunir régulièrement toutes et tous les porte-parole de l'équité. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont des comités consultatifs provinciaux sur l'équité en matière d'emploi, qui rassemblent des représentantes et des représentants du gouvernement et des syndicats. Au niveau fédéral, mentionnons le Comité interministériel d'équité en emploi qui comprend des membres du Secrétariat du Conseil du Trésor, des ministères et des organismes du gouvernement fédéral, quatre comités consultatifs qui représentent les groupes désignés, le Conseil national mixte/Comité consultatif mixte sur l'équité en emploi qui réunit le gouvernement et les syndicats et un comité mixte au niveau des sous-ministres. De tels comités, lorsqu'ils fonctionnent efficacement, augmentent non seulement la circulation de l'information, mais soulignent également le fait que la réalisation de l'équité est un partenariat dans lequel divers groupes ont un grand intérêt.

***Recommandation n° 6 : Trouver des moyens efficaces de communiquer les programmes et les politiques d'équité en matière d'emploi à tous les intervenants et les intervenantes.***

La recherche préliminaire laisse supposer que l'aspect le plus sérieux du ressac contre l'équité en matière d'emploi est la crainte ou, dans certains cas, les tactiques alarmistes. La façon la plus efficace de contrer le ressac est de voir à ce que toutes les personnes qui ont un intérêt dans l'équité en matière d'emploi soient pleinement informées des buts, des attentes et de la raison d'être de mesures efficaces. L'information aide les membres de groupes désignés à se servir plus efficacement des programmes et accroît la compréhension et l'acceptation chez les membres de groupes non désignés.

***Recommandation n° 7 : Adopter des politiques dotées de lignes directrices claires et d'objectifs qui ne peuvent facilement être ignorés et qui sont de préférence enchâssées dans la loi.***

Malgré une antipathie envers la loi chez la plupart des personnes interrogées, cette étude semble indiquer que la législation est le moyen le plus efficace de promouvoir l'équité à l'aide de lignes directrices claires et sans équivoque, qui créent des obligations fermes. Bien qu'un milieu sain soit aussi important, la relation entre l'obligation et l'engagement doit être soutenue par une responsabilisation aussi ferme que possible.

***Recommandation n° 8 : Augmenter progressivement les objectifs plutôt que de les maintenir au même niveau.***

L'équité en matière d'emploi est une cible mobile, parce que le contexte social et les valeurs communautaires changent, mais aussi parce que chaque réussite crée de nouveaux besoins. Les objectifs, qu'ils soient exprimés sous forme numérique ou qualitative, doivent être révisés et modifiés régulièrement afin de voir à ce qu'ils soient réalistes et réalisables.

***Recommandation n° 9 : Intégrer le renforcement positif dans le système.***

Le renforcement positif se manifeste de différentes façons, notamment au moyen de concours et de récompenses pour les progrès réalisés, ce qui est le cas au niveau fédéral, ainsi que par un système valable de reconnaissance des réalisations. La reconnaissance publique des

réalisations, à l'aide de bulletins, de rapports annuels ou de reportages dans les médias, augmente aussi bien l'engagement que la sensibilisation.

## **Rapports**

La quantité d'information sur les politiques et les programmes provinciaux d'équité en matière d'emploi varie, mais constitue en général un problème important. Alors qu'au niveau fédéral, une foule de renseignements sont disponibles, seule la Saskatchewan a fourni de l'information écrite, complète et détaillée dans le cadre de la présente étude.

### ***Recommandation n° 10 : Exiger des rapports annuels détaillés sur les réussites dans le domaine de l'équité en matière d'emploi.***

Les provinces qui ont un système de rapports obligatoires sont aussi celles où l'équité en matière d'emploi est la plus avancée et où l'on retrouve un niveau supérieur de responsabilisation. Les rapports devraient être publiés et diffusés à grande échelle.

### ***Recommandation n° 11 : Créer du matériel didactique efficace afin de fournir de l'information sur l'équité en matière d'emploi.***

Le matériel didactique efficace joue un rôle important pour renseigner toutes les personnes intéressées sur leurs obligations et les besoins des autres, en plus d'atténuer les craintes fondées sur l'ignorance et de maintenir l'engagement. La Saskatchewan a récemment produit une excellente publication intitulée *Road to Equity: Hope for Diversity* (1998), qui est une initiative conjointe syndicale-patronale. Non seulement une telle publication rejoint-elle un grand nombre de personnes, mais elle peut constituer un moyen très efficace de sensibilisation et favoriser la collaboration entre les personnes qui ont participé à sa publication. De même, les groupes consultatifs de la fonction publique fédérale ont produit une série de publications qui permettent de comprendre, plus efficacement que n'importe quel autre moyen, les conditions auxquelles font face les membres des différents groupes désignés.

## **Faire fonctionner l'équité en matière d'emploi**

Seules, la loi et les politiques auront une incidence limitée, à moins qu'elles ne soient soutenues par des mesures particulières qui assurent un effet maximal. Diverses mesures ont été élaborées au niveau fédéral ces dernières années, avec plus ou moins de succès, mais on en a relevé très peu au niveau provincial.

### ***Recommandation n° 12 : Faire participer toutes les parties intéressées à la consultation sur les programmes d'équité en matière d'emploi et les encourager à la collaboration.***

Les syndicats, les groupes de travailleuses et de travailleurs et autres possèdent beaucoup d'information et d'expertise qui ensemble peuvent ajouter à l'efficacité des programmes d'équité en matière d'emploi. Leur participation accroît leur intérêt et leur engagement et facilite une formation de niveau supérieur. La consultation et la collaboration devraient être sérieuses et respectueuses.



***Recommandation n° 13 : Utiliser la dotation en personnel désigné pour accroître la représentation dans les secteurs où le manque de représentation est le plus sérieux.***

La présente recherche a révélé que la dotation en personnel désigné fonctionne très efficacement en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, où elle est sanctionnée par convention collective. Des éléments probants semblent indiquer aussi que, peu importe l'étendue ou l'efficacité des autres aspects des programmes d'équité en matière d'emploi, il est important, en premier lieu, d'augmenter les nombres puisqu'une amélioration rapide se produit une fois les nombres critiques atteints, tout particulièrement dans le cas des groupes désignés, comme les femmes appartenant à des minorités visibles, qui sont les plus sous-représentées et qui sont confrontées aux effets résiduels marqués de l'oppression historique. Aucune méthode n'est plus efficace que la dotation en personnel désigné, mais elle doit être faite selon des lignes directrices minutieuses et en consultation complète avec les agents négociateurs.

***Recommandation n° 14 : Créer des mécanismes puissants et efficaces afin de contrôler les résultats de l'équité en matière d'emploi et de parvenir à la conformité.***

Selon les exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* du gouvernement fédéral, tous les ministères doivent établir des objectifs, examiner les systèmes d'emploi afin de les évaluer et de supprimer les obstacles à un plein accès en plus de se soumettre à des vérifications indépendantes de la conformité de l'équité en matière d'emploi, entreprises par la Commission canadienne des droits de la personne. Les auteures sont d'avis que ce procédé constitue le moyen le plus efficace d'assurer que les politiques d'équité en matière d'emploi sont prises au sérieux et que les progrès se poursuivront selon un plan d'action raisonnable.

**Mesurer les résultats de l'équité en matière d'emploi**

Bien que les auteures affirment, tout au long de ce rapport, que l'équité en matière d'emploi est plus que des chiffres, ceux-ci sont importants en tant que mesure partielle du succès et comme fondement pour évaluer les besoins des groupes désignés.

***Recommandation n° 15 : Ventiler les données sur l'équité en matière d'emploi selon le sexe dans les trois autres groupes désignés.***

Pendant de nombreuses années, les porte-parole de l'équité en matière d'emploi se sont plaints auprès des gouvernements que la méthode de rapport statistique qui ne permet pas une ventilation selon le sexe ne peut reconnaître les différences fondées sur le sexe qui peuvent se présenter dans les trois autres groupes désignés. Ces dernières années, certaines administrations, tout particulièrement le gouvernement fédéral, ont commencé à fournir des données sur la représentation selon le sexe pour tous les groupes, mais celles-ci ne comptent toujours aucune répartition dans les catégories analytiques, par exemple l'embauche, les cessations d'emploi, les promotions, les répartitions par profession et par région, ce qui risque de dissimuler des caractéristiques très importantes des femmes dans ces catégories minoritaires.

***Recommandation n° 16 : Faire en sorte que les fonctionnaires provinciaux travaillent ensemble à la normalisation des mesures et des rapports statistiques.***

L'une des principales difficultés rencontrées afin de comparer les résultats provinciaux sur l'équité en matière d'emploi a été la non-disponibilité de données. L'information obtenue de

quatre provinces est fondée sur des critères entièrement différents. Si l'on reconnaît que la collecte de données est en soi un exercice idéologique, la normalisation des données est un objectif difficile, mais qui assurerait une bien meilleure compréhension de la représentation.

### **Qui est responsable du dossier de l'équité en matière d'emploi?**

Le dossier de l'équité en matière d'emploi est peut-être plus variable, en ce qui concerne les structures des fonctions publiques provinciales, que tout autre élément. Dans certaines provinces, en particulier l'Alberta et l'Ontario, il est difficile, voire impossible, d'identifier un bureau ou des personnes qui ont une responsabilité directe. Dans d'autres provinces, comme la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, les responsabilités hiérarchiques sont claires et bien indiquées. Les auteures croient qu'il est absolument indispensable que les responsabilités soient précisées aussi clairement que possible.

#### ***Recommandation n° 17 : Faire de l'équité la responsabilité de tous, mais établir un mandat clair pour ce qui est de l'administration de l'équité.***

L'affirmation séduisante, mais simpliste, selon laquelle l'équité en matière d'emploi est la responsabilité de tout le monde peut facilement avoir comme résultat qu'elle n'est la responsabilité de personne. L'équité en matière d'emploi a besoin d'une bonne direction et d'une administration efficace, assurées par des gens qui possèdent la formation et les compétences nécessaires pour élaborer et mettre en application les politiques et les pratiques. La responsabilité doit être renforcée également, mais de façon différente, pour les personnes qui occupent les postes les plus importants et qui sont responsables de la mise en œuvre quotidienne.

#### ***Recommandation n° 18 : Charger exclusivement au moins une personne, dans chaque ministère, de l'administration de l'équité en matière d'emploi.***

Au sein de la plupart des ministères provinciaux où des agentes et des agents s'occupent de l'équité en matière d'emploi, ces personnes consacrent leur temps à l'équité en matière d'emploi et à d'autres fonctions, habituellement liées aux ressources humaines. Parce que l'équité en matière d'emploi est un processus à long terme comparativement à certains des besoins urgents qui se présentent dans l'administration quotidienne des ressources humaines, elle est très souvent reléguée au bas de la liste des priorités. De plus, les personnes qui ne peuvent consacrer tout leur temps à l'équité en matière d'emploi ont tendance à utiliser le temps dont elles disposent pour des tâches comme la rédaction de rapports et à passer peu de temps à l'élaboration de programmes, à la formation ou à la pensée créatrice.

#### ***Recommandation n° 19 : Préciser clairement les récompenses prévues pour l'atteinte des objectifs et la réalisation des responsabilités liées à l'équité en matière d'emploi ainsi que les sanctions prévues en cas contraire.***

Il est trop facile de blâmer les autres ou « le système » lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Cette attitude a été relevée surtout chez les personnes qui assument les principales responsabilités au titre de l'équité en matière d'emploi. Dans une atmosphère très positive et constructive plutôt que punitive, il est essentiel d'énoncer très clairement que les résultats sont importants. La meilleure façon de transmettre le message est d'accroître la responsabilité

et d'intégrer l'équité en matière d'emploi aux examens annuels du rendement ou à d'autres mécanismes d'évaluation, à tous les niveaux, y compris celui des sous-ministres.

### **Formation, formation et formation**

Hormis la formulation de politiques et de lois efficaces, la formation est probablement l'élément le plus important pour parvenir à l'équité en matière d'emploi. Les programmes de formation varient énormément d'une province à l'autre, aussi bien en contenu qu'en importance.

#### ***Recommandation n° 20 : Favoriser la collaboration à l'échelle nationale dans le domaine des normes de formation en équité en matière d'emploi.***

Il n'y a actuellement pratiquement aucune collaboration interprovinciale en ce qui concerne les normes de formation. Au Canada, la formation sur l'équité en matière d'emploi est essentiellement dispensée par des entreprises privées d'experts-conseils, qui ont des approches très différentes et qui assurent une prestation dont la qualité est extrêmement variable. Toutefois, des normes communes et une collaboration profiteraient beaucoup à toutes et à tous les porte-parole de l'équité en matière d'emploi. Une plus grande sensibilisation à ce que font les autres augmenterait la qualité des trousseaux de formation locales.

#### ***Recommandation n° 21 : Intégrer les programmes de formation au contexte sociopolitique.***

Une formation efficace sur l'équité en matière d'emploi va au-delà des préoccupations immédiates de la gestion des ressources humaines, pour traiter des processus sociaux plus vastes qui permettent l'oppression systémique. Il faut comprendre que le racisme, le sexisme, l'homophobie et la discrimination à l'égard des personnes handicapées sont le fondement de l'iniquité en emploi.

#### ***Recommandation n° 22 : Voir à ce que les programmes de formation en équité en matière d'emploi atteignent l'ensemble de la population active, et ce, à tous les niveaux.***

Divers programmes de formation sont nécessaires pour assurer la participation de l'ensemble des fonctionnaires en fonction de leurs postes respectifs. La formation pour la fonction publique entière devrait être obligatoire et continue, avec une progression intégrée au fil du temps. Le concept de formation des formatrices et des formateurs réussit très bien à accroître le savoir-faire et à susciter un plus grand engagement.

#### ***Recommandation n° 23 : Veiller à ce que la formation en équité en matière d'emploi aborde tous les aspects des relations dans le milieu de travail et soit intégrée à tous les autres programmes de formation.***

Bien que la formation en équité en matière d'emploi soit importante, il est tout aussi important de reconnaître qu'une composante de l'équité touche tous les aspects du travail et de la formation, des cours techniques aux cours de gestion des ressources humaines et de communication. Il est essentiel que l'équité en matière d'emploi ne soit pas isolée dans une compétence distincte. La formation sur l'équité en matière d'emploi devrait faire partie des compétences exigées de tous les formateurs et les formatrices.

## **Anticiper et contrer le ressac**

Le spectre du ressac est une préoccupation importante pour la plupart des personnes interrogées. À la suite des événements récents en Ontario, cette préoccupation a pris des proportions plus grandes que jamais. Les auteures croient qu'il s'agit là d'un obstacle important à l'élaboration de la politique d'équité en matière d'emploi dans un certain nombre de provinces. Le ressac est le goulot d'étranglement de l'étape actuelle de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi.

### ***Recommandation n° 24 : Fournir de l'information efficace afin de contrer le ressac.***

Le ressac est efficace en raison de la crainte de l'opposition politique qu'il réussit à susciter. Cette crainte peut être contrée si on explique efficacement au personnel le fonctionnement de l'équité et si on lui fournit des moyens efficaces pour contrer les arguments mis de l'avant.

### ***Recommandation n° 25 : Élaborer des programmes de formation particuliers et des ateliers qui traitent du phénomène de ressac.***

Les politiques gouvernementales efficaces sont celles qui comportent des mécanismes pour aborder les questions du jour. Dans le climat actuel, cela signifie réunir des gens expérimentés afin qu'ils réfléchissent de manière créative aux meilleures façons de contrer le ressac dans leurs propres administrations.

## **La politique d'équité en matière d'emploi et les femmes des minorités visibles**

Les résultats de l'étude suggèrent que les femmes des minorités visibles souffrent le plus des conséquences de l'oppression historique dans les fonctions publiques canadiennes. Elles sont parmi les moins représentées, du point de vue numérique, et les discussions sur l'équité en matière d'emploi indiquent que leur situation est la moins bien comprise. Cette situation exige des initiatives stratégiques très précises.

### ***Recommandation n° 26 : Élaborer des programmes et une politique de formation antiraciste à tous les niveaux de la fonction publique.***

Seul des programmes antiracistes précis auront raison des effets systémiques très répandus des pratiques, des attitudes et des croyances racistes. Dans le contexte actuel, les pratiques racistes sont rarement le racisme ouvert du passé, mais les effets subtils de tendances historiques établies de longue date. Elles doivent être contrées au moyen de programmes de formation systémiques, obligatoires pour tout le personnel. Un programme de formation intitulé *Walk a Mile in My Moccasins*, créé par la coordonnatrice de l'équité en matière d'emploi du Manitoba, Louise Chippewa, en est un excellent exemple, qui pourrait être appliqué à un programme semblable, afin de traiter de la situation des femmes des minorités visibles.

### ***Recommandation n° 27 : Travailler avec les collectivités locales, tant pour développer les caractéristiques particulières des politiques d'équité en matière d'emploi que pour assurer un accès facile à la fonction publique aux groupes particulièrement défavorisés.***

L'extension des services aux collectivités est un aspect fondamental d'à peu près tous les programmes efficaces d'équité en matière d'emploi. La présente recherche suggère que les

personnes-ressources dans la collectivité réagissent aussi aux conditions locales afin de répondre aux besoins particuliers des collectivités des différentes régions du pays et de démontrer du respect par rapport à leurs situations particulières. La Nouvelle-Écosse, où des rapports précis ont été établis avec la collectivité afro-canadienne, offre un exemple en principe d'une telle approche.

Cette recommandation est tout particulièrement importante, les entrevues ayant démontré que les responsables de la mise en œuvre des politiques d'équité en matière d'emploi sont souvent mal renseignés sur la situation des femmes appartenant à des minorités visibles. Il est important que les groupes de la collectivité jouent un rôle de premier plan.

***Recommandation n° 28 : Élaborer des programmes visant à améliorer les compétences et les possibilités des femmes appartenant à des minorités visibles.***

Les femmes qui sont membres de minorités visibles doivent être promues plus rapidement à plus de postes et atteindre des niveaux plus élevés au moyen de programmes qui améliorent leurs compétences. De tels programmes doivent être fondés sur la consultation avec les employées actuelles et éventuelles appartenant à des minorités visibles, afin de cibler leurs besoins particuliers. Ces programmes doivent aussi intégrer des composantes axées sur l'avancement professionnel et le maintien en poste.

## **10. ORIENTATIONS FUTURES : PROCHAINE PHASE D'UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI**

La présente étude indique que l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'équité en matière d'emploi au Canada sont extrêmement variables et irrégulières. En général, de profondes améliorations et des changements considérables sont nécessaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des cadres stratégiques actuels des gouvernements provinciaux. Les auteures ont toutefois été impressionnées par le niveau de compétence, d'intérêt et d'engagement manifesté par les intervenantes et les intervenants partout au pays, mais ont été déconcertées par le nombre de questions posées dans leur analyse qui sont demeurées sans réponse.

Ce travail a exposé et contribué à expliquer quelques-uns des obstacles à une mise en œuvre efficace de la politique d'équité en matière d'emploi, ainsi que certaines des possibilités. Malgré une restructuration politique et économique importante dans pratiquement toutes les administrations, et en dépit d'une réaction plus ou moins brutale aux principes d'équité en matière d'emploi, les auteures croient qu'il existe en ce moment un besoin pour des changements progressifs d'envergure afin d'étendre l'équité et que les moyens pour y arriver sont en place. Les responsables de l'élaboration des politiques doivent examiner d'un oeil critique les arguments qui, au nom de l'équité, pourraient favoriser l'inactivité, comme l'effet de ressac ou les contraintes économiques. Les préoccupations selon lesquelles l'équité en matière d'emploi est trop coûteuse à l'heure actuelle doivent être considérées avec circonspection. Bien que le secteur public ait été enclin à réduire les programmes sociaux en raison de contraintes financières et d'idéologies politiques aux niveaux fédéral et provincial, dans certaines industries du secteur privé –surtout les opérations bancaires – l'équité en matière d'emploi n'a pas été victime de cette logique, mais a plutôt été considérée « bonne pour les affaires ».

De plus, dans le cadre de la politique d'équité en matière d'emploi, on a constaté des progrès considérables dans la catégorie désignée des « femmes », quoique davantage sur le plan de la représentation que de la répartition, mais le retrait d'obstacles inévitables demeure toujours une question importante. Néanmoins, la compréhension généralisée des enjeux qui intéressent les femmes est considérablement supérieure à celle des trois autres groupes. Cela constitue une source de préoccupation surtout pour les femmes autochtones, handicapées ou membres d'une minorité visible. Il faut accorder une plus grande priorité aux besoins particuliers de ces groupes à tous les égards, tant au niveau fédéral que provincial.

En particulier, les besoins des femmes appartenant à des minorités visibles demeurent tout à fait au bas de la liste des priorités du programme d'équité en matière d'emploi. Les interprétations mal avisées, fondées sur des préjugés culturels et raciaux de leur situation, correspondent au problème le plus critique relevé lors des entrevues menées pendant cette étude. Les auteures ne peuvent que supposer que si un nombre aussi grand de personnes engagées, qui comprennent le mieux l'équité en matière d'emploi ont de la difficulté à rejeter les stéréotypes concernant les femmes membres de groupes minoritaires dans le milieu de travail, alors le problème est beaucoup plus important et sérieux qu'on ne le reconnaît

généralement. Presque toutes les personnes interrogées partageaient ce point de vue, mais il reste beaucoup à faire afin de comprendre les enjeux et d'élaborer des politiques efficaces.

Bref, cette étude est en somme la pointe d'un immense iceberg. Les auteures considèrent cette recherche comme étant expérimentale et espèrent qu'elle pourra constituer le fondement d'une éventuelle étude beaucoup plus approfondie. Toutefois, compte tenu des paramètres de cette recherche, les auteures croient pouvoir identifier certains problèmes généraux de définition et de clarté concernant la nature de la politique d'équité en matière d'emploi.

De l'avis des auteures, l'équité en matière d'emploi exige une approche éprouvée et proactive. La mise en application réussie de la politique d'équité en matière d'emploi suppose une prise de conscience et la connaissance d'une situation qui doit être changée car elle est fondée sur une condition auparavant inéquitable. L'équité en matière d'emploi ne peut être efficacement mise en œuvre uniquement par l'élaboration d'initiatives de politiques gouvernementales ou par un décret législatif, bien que ceux-ci soient importants. Pour être efficace, il faut aussi prendre conscience et connaissance de la diversité de la population et de la spécificité des groupes désignés. L'absence d'équité dans les pratiques d'emploi peut sembler neutre mais, en réalité, il est probable qu'elle favorisera le *statu quo* qui est discriminatoire ou entaché de préjugés envers des groupes particuliers ou des personnes.

Les obstacles structurels importants auxquels font face dans la société les femmes appartenant à des minorités visibles – y compris les questions de langue, les droits d'immigration, les possibilités de s'instruire, les responsabilités familiales, la présence ou le manque de réseaux de soutien propres à la culture, le racisme en général et les formes sexuellement explicites de racisme, le sexisme en général et les formes explicites de sexisme à caractère raciste – doivent être compris pour qu'on puisse les contrer efficacement dans un contexte d'emploi équitable. Il faut d'abord reconnaître l'existence du racisme en tant qu'élément profondément enraciné et durable de la société dans son ensemble. Les progrès à partir de là doivent se poursuivre sur divers fronts, en réglant les problèmes de société plus importants et en élaborant des programmes particuliers en vue de contrer leurs effets dans le contexte de la fonction publique. Les politiques de la fonction publique, tout comme celles du gouvernement fédéral, doivent jouer un rôle de leadership important à cet égard.

La politique d'équité en matière d'emploi suppose aussi une approche éprouvée et proactive. Alors que la politique et les pratiques d'équité en matière d'emploi sont axées, par définition, sur un milieu de travail, un ministère ou une industrie en particulier, pour que l'engagement en faveur de l'équité soit efficace, il faut nécessairement comprendre les pratiques discriminatoires présentes bien au-delà du milieu de travail immédiat. De plus, en faisant effectivement participer la société dans son ensemble, les gouvernements risqueront moins de favoriser un ressac et auront sans doute une plus grande influence à l'extérieur de la fonction publique.

Une mise en application efficace de l'équité en matière d'emploi requiert aussi la promotion d'une interaction éclairée et le développement d'un climat de collaboration et de soutien mutuel chez les groupes divers et multiples qui font maintenant partie en permanence de la mosaïque démographique du Canada. Il s'agit d'un objectif ambitieux et les auteures

n'oseraient suggérer qu'elles ont trouvé la solution au problème. Elles sont, par contre, convaincues que cet objectif est celui qu'il faut poursuivre et qu'il est possible de prendre des mesures concrètes pour en assurer l'atteinte à condition que la volonté politique soit suffisante.



## ANNEXE I : TABLEAUX ET FIGURES

**Tableau 1 : Disponibilité de la population active dans les groupes désignés**

Disponibilité	Groupe désigné (%)			
	Femmes	Autochtones	Personnes handicapées	Membres de minorités visibles
Échelle nationale	45,9	2,0	4,8	10,4
Terre-Neuve	45,0	2,3	2,0	0,7
Île-du-Prince-Édouard	46,5	0,7	4,9	1,1
Nouvelle-Écosse	45,6	1,0	6,9	3,0
Nouveau-Brunswick	45,6	1,2	5,7	1,1
Québec	45,0	0,8	2,9	5,4
Région de la capitale nationale	52,2		5,5	
Ontario	46,7	1,1	5,2	14,6
Manitoba	46,0	7,6	5,3	7,1
Saskatchewan	45,5	6,6	6,1	2,7
Alberta	45,5	3,2	6,1	9,2
Colombie-Britannique	46,0	3,0	5,3	16,3
Yukon	46,9	16,1	4,7	3,0
Territoires du Nord-Ouest	45,2	46,1	4,4	3,3

**Tableau 2 : Représentation des groupes désignés au sein de la fonction publique fédérale**

	Représentation par année et pourcentage											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Femmes</b>	42,4	42,9	43,6	44,5	45,3		46,1	47,0	47,4	48,2	49,5	50,5
<b>Autochtones</b>	1,8	1,7	1,8	1,9	2,0		2,0	2,0	2,2	2,3	2,4	2,7
Femmes								2,4	2,7	2,8	2,9	3,2
Hommes								1,6	1,8	1,9	2,0	2,1
<b>Personnes handicapées</b>	2,6	2,7	2,8	3,1	3,0		3,1	2,9	3,2	3,1	3,3	3,9
Femmes								2,7	3,0	2,9	3,1	3,7
Hommes								3,2	3,4	3,3	3,6	4,1
<b>Membres de minorités visibles</b>	2,7	2,9	3,1	3,5	3,6		3,8	3,8	4,1	4,5	4,7	5,1
Femmes								3,7	4,0	4,4	4,5	5,0
Hommes								3,9	4,2	4,6	4,8	5,3

Source :

Rapports annuels du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique du Canada. Les données comprennent les employées et les employés définis aux fins de l'application de l'équité en matière d'emploi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* de 1986 et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996, ainsi que les employées et les employés nommés pour une période indéterminée, pour des périodes déterminées de trois mois ou plus et les employées et les employés saisonniers aux termes de la LRTFP 1-1 (*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*). Les pourcentages correspondent à l'effectif total de la fonction publique fédérale, sauf lorsqu'ils sont ventilés selon le sexe où ils correspondent aux pourcentages respectifs de femmes et d'hommes.

**Tableau 3 : Employés des groupes désignés dans la fonction publique fédérale selon certaines catégories professionnelles**

Année	Femmes			Autochtones		
	Direction (%)	Scientifique et professionnelle (%)	Soutien administratif (%)	Direction (%)	Scientifique et professionnelle (%)	Soutien administratif (%)
1989	14,1	25,0	83,1	0,9	1,6	2,1
1993	17,6	28,3	83,8	1,1	1,4	2,3
1994	18,3	28,9	83,6	1,1	1,3	2,4
1995	19,1	29,5	84,1	1,2	1,4	2,7
1996	21,3	30,2	84,6	1,6	1,4	2,9
1997	23,0	31,2	84,0	1,7	1,5	3,0
1998	25,1	32,2	84,0	1,8	1,6	3,3

Année	Personnes handicapées			Membres d'une minorité visible		
	Direction (%)	Scientifique et professionnelle (%)	Soutien administratif (%)	Direction (%)	Scientifique et professionnelle (%)	Soutien administratif (%)
1989	1,8	2,0	3,4	1,9	7,6	3,1
1993	1,9	1,9	4,0	2,4	8,3	4,0
1994	2,0	1,8	3,8	2,3	8,3	3,8
1995	2,2	1,9	4,2	2,4	8,6	4,3
1996	2,1	1,9	4,3	2,3	9,1	4,7
1997	2,2	2,0	4,5	2,6	9,0	4,7
1998	2,9	2,3	5,1	2,8	10,1	5,3

Nota :

Les répartitions ne sont pas disponibles par sexe pour les Autochtones, les personnes handicapées ou les membres d'une minorité visible.

Source :

Rapports annuels du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique du Canada. Les données comprennent les employées et les employés définis aux fins de l'application de l'équité en matière d'emploi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* de 1986 et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996, ainsi que les employées et les employés nommés pour une période indéterminée, pour des périodes déterminées de trois mois ou plus et les employées et les employés saisonniers aux termes de LRTFP 1-1.

**Tableau 4 : Embauche de membres des groupes désignés dans la fonction publique fédérale**

Année	Femmes (%)	Autochtones (%)	Personnes handicapées (%)	Membres d'une minorité visible (%)
1988-1989	47,8	3,1	2,2	4,0
1992-1993	50,6	3,3	2,4	5,2
1993-1994	62,3	2,0	1,7	2,7
1994-1995	62,2	2,6	1,8	2,9
1996-1997	63,4	3,2	1,7	3,4
1997-1998	59,9	3,0	1,7	3,9

Nota :

Les répartitions ne sont pas disponibles par sexe pour les Autochtones, les personnes handicapées ou les membres d'une minorité visible.

Source :

Rapports annuels du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique du Canada. Les données comprennent les employées et les employés définis aux fins de l'application de l'équité en matière d'emploi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* de 1986 et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996, ainsi que les employées et les employés nommés pour une période indéterminée, pour des périodes déterminées de trois mois ou plus et les employées et les employés saisonniers aux termes de la LRTFP 1-1.

**Tableau 5 : Promotions de membres des groupes désignés dans la fonction publique fédérale**

Année	Femmes (%)	Autochtones (%)	Personnes handicapées (%)	Membres d'une minorité visible (%)
1988-1989	21,8	1,2	1,7	1,2
1992-1993	53,7	2,1	2,4	4,0
1993-1994	62,3	2,0	1,7	2,7
1994-1995	56,1	2,3	2,5	4,1
1996-1997	54,6	2,8	2,5	4,7
1997-1998	52,3	2,6	3,1	5,8

**Tableau 6 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre féminine dans la fonction publique fédérale par province**

<b>Province</b>	<b>Représentation (%)</b>	<b>Disponibilité (%)</b>
Terre-Neuve	40,8	45,0
Île-du-Prince-Édouard	56,5	46,5
Nouvelle-Écosse	37,0	45,6
Nouveau-Brunswick	48,0	45,6
Québec	50,0	45,0
Région de la capitale nationale	52,4	
Ontario	52,2	46,7
Manitoba	55,5	46,0
Saskatchewan	49,4	45,5
Alberta	48,9	45,5
Colombie-Britannique	47,3	46,1
Total – fonction publique fédérale	50,2	45,9

**Tableau 7 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre composée d'Autochtones dans la fonction publique fédérale par province**

<b>Province</b>	<b>Représentation (%)</b>	<b>Disponibilité (%)</b>
Terre-Neuve	3,2	2,3
Île-du-Prince-Édouard	1,4	0,7
Nouvelle-Écosse	1,3	1,0
Nouveau-Brunswick	1,3	1,2
Québec	0,9	0,8
Région de la capitale nationale	1,8	
Ontario	2,1	1,1
Manitoba	5,6	7,6
Saskatchewan	5,7	6,6
Alberta	4,0	3,2
Colombie-Britannique	2,5	3,0
Total – fonction publique fédérale	2,3	2,0

**Tableau 8 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre composée de personnes handicapées dans la fonction publique fédérale par province**

<b>Province</b>	<b>Représentation (%)</b>	<b>Disponibilité (%)</b>
Terre-Neuve	2,0	2,0
Île-du-Prince-Édouard	4,7	4,9
Nouvelle-Écosse	3,3	6,9
Nouveau-Brunswick	3,0	5,7
Québec	2,1	2,9
Région de la capitale nationale	3,2	5,5
Ontario	3,2	5,2
Manitoba	3,4	5,3
Saskatchewan	3,0	6,1
Alberta	3,1	6,1
Colombie-Britannique	2,6	5,3
Total – fonction publique fédérale	3,0	4,8

**Tableau 9 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre composée de membres d'une minorité visible dans la fonction publique fédérale par province**

<b>Province</b>	<b>Représentation (%)</b>	<b>Disponibilité (%)</b>
Terre-Neuve	0,5	0,7
Île-du-Prince-Édouard	0,9	1,1
Nouvelle-Écosse	3,3	3,0
Nouveau-Brunswick	0,7	1,1
Québec	1,7	5,4
Région de la capitale nationale	4,4	
Ontario	7,0	14,6
Manitoba	2,8	7,1
Saskatchewan	2,0	2,7
Alberta	5,2	9,2
Colombie-Britannique	7,5	16,3
Total – fonction publique fédérale	4,3	10,4

**Tableau 10 : Représentation et disponibilité de la main-d'œuvre composée de membres de groupes désignés dans les fonctions publiques de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et dans la fonction publique fédérale**

	Groupes désignés			
	Femmes (%)	Autochtones (%)	Personnes handicapées (%)	Membres d'une minorité visible (%)
<b>Colombie-Britannique</b>				
Représentation	53,8	1,7	6,0	5,9
Disponibilité	46,1	3,0	5,3	16,3
<b>Saskatchewan</b>				
Représentation	54,2	6,8	3,3	2,4
Disponibilité	45,5	6,6	6,1	2,7
<b>Manitoba</b>				
Représentation	51,0	6,7	2,9	2,9
Disponibilité	46,0	7,6	5,3	2,7
<b>Nouvelle-Écosse</b>				
Représentation	62,1	0,4	7,1	3,2
Disponibilité	45,6	1,0	6,9	3,0
<b>Fonction publique du gouvernement fédéral</b>				
Représentation	50,5	2,4	3,3	4,7
Disponibilité	45,9	2,0	4,8	10,4

Nota :

La représentation est fondée sur les données de la fonction publique pour 1997 et la disponibilité sur le recensement de 1996, *Rapport annuel* du Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998.

Pour les personnes handicapées, la représentation est fondée sur les données de la fonction publique pour 1997 et la disponibilité est fondée sur le recensement de 1991 et l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités après 1991.

Les membres des minorités visibles de la Nouvelle-Écosse comprennent les « Noirs » et les « autres personnes appartenant à des minorités visibles ».

Sources :

Direction de la recherche, Commission de la fonction publique. *Profil et questions démographiques dans la fonction publique fédérale*. Le 29 mai 1998 (recensement de 1996).

*British Columbia: Workforce Profile Executive Summary for Government Wide. As at January 1997* (Colombie-Britannique : résumé du tableau de l'effectif dans l'ensemble du gouvernement. Janvier 1997).

Gouvernement de la Saskatchewan. *Employment Equity Report 1997/1998* (Rapport sur l'équité en matière d'emploi 1997-1998).

*Province of Manitoba Employment Equity Program, April 1, 1996 – March 31, 1997* (Programme d'équité en matière d'emploi de la province du Manitoba, du 1<sup>er</sup> avril 1996 au 31 mars 1997). Indicateurs quantitatifs.

*Province of Nova Scotia Highlights of January 1996 Workforce Profile* (Faits saillants du tableau de l'effectif de janvier 1996 de la province de la Nouvelle-Écosse).

**Tableau 11 : Analyse du questionnaire, section 8**

<b>Question</b>	<b>Réponse moyenne</b>	<b>Nombre</b>	<b>Écart type</b>
1. Plus de ressources financières consacrées à l'équité en matière d'emploi	3,61	44	1,37
2. Plus d'années-personnes affectées à l'équité en matière d'emploi	3,60	43	1,35
3. Plus grand engagement de la part des hommes et des femmes politiques	4,23	43	1,17
4. Les employées et les employés ont besoin de plus de temps pour s'adapter aux changements	2,56	43	1,15
5. Les gestionnaires ont besoin de temps pour s'adapter aux changements	2,55	43	1,23
6. Il n'y a pas assez de candidates et de candidats qualifiés dans les groupes désignés	2,13	42	1,23
7. Il est difficile de mettre les politiques en œuvre	2,50	42	1,37
8. Il y a un manque de soutien de l'infrastructure pour la mise en œuvre des politiques	3,64	42	1,39
9. Programmes spéciaux nécessaires pour les groupes désignés	3,51	42	1,31
10. Formation et éducation pour les gestionnaires	3,91	44	1,20
11. Formation et éducation pour tous les travailleurs et les travailleuses	3,79	43	1,15
12. Plus grand soutien des syndicats	3,67	43	1,08
13. Plus grand soutien des sous-ministres	3,90	41	1,16
14. Plus grand soutien des ministres	4,05	42	1,17
15. La restructuration de l'effectif est un recul important pour l'équité en matière d'emploi	3,79	43	1,25
16. Le ressac contre l'équité en matière d'emploi est un recul important	3,45	42	1,33



## ANNEXE II : RÉSUMÉ DES STRUCTURES PROVINCIALES D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

Province	<b>Alberta</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Non. Il n'y a aucune politique.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non. Il n'y a aucune loi.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Non. Il n'y a aucune loi sur la parité salariale.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste-conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Alberta Union of Public Employees
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Une ou un commissaire de la fonction publique dans le bureau d'administration du personnel serait responsable d'un tel programme, s'il existait.
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Commissaire de la fonction publique, Jim Dixon.
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La seule structure gouvernementale est l'Alberta Community Development qui appuie l'élaboration et la création de politiques et de programmes d'équité en matière d'emploi par l'intermédiaire de la Alberta Human Rights and Citizenship Commission, qui Offre des services de consultation et d'éducation pour atteindre ces buts.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Le gouvernement a accepté des soumissions sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale et en a reçu de diverses sources dont le Alberta Union of Public Employees en 1989. On a cessé de considérer une telle politique au cours des années 1990 parce qu'on a l'impression que c'est trop sévère.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Aucune formation.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Le gouvernement ne semble pas croire que les questions relatives à l'équité présentent des difficultés.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Sans objet.

Province	<b>Colombie-Britannique</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui, elle est en vigueur depuis 1991.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui, la <i>Public Service Act Directive on Employment Equity</i> , 1994.
Loi sur la parité salariale en vigueur	La loi est en vigueur depuis 1988.
Parti politique actuellement au pouvoir	Nouveau Parti démocratique
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	British Columbia Government Employees Union (a une politique sur l'équité en matière d'emploi)
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Public Service Employee Relations Commission
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Maureen Nicholls
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	<p>Tous les ministères sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action sur l'équité en matière d'emploi et de rédiger des rapports d'étape annuels. Le comité directeur syndical-patronal sur l'équité en matière d'emploi doit rendre compte des progrès au commissaire de la Public Service Employee Relations Commission qui, à son tour, est responsable des résultats auprès du Cabinet.</p> <p>En 1999, le Equal Opportunities Secretariat a été créé pour étendre la politique d'équité en matière d'emploi des ministères à l'ensemble du secteur public, pour les personnes handicapées, les membres d'une minorité visible et les Autochtones. Le Secrétariat coordonne un programme de liaison communautaire avec l'aide d'un comité consultatif.</p> <p>Les groupes désignés ont des associations provinciales actives qui travaillent en étroite collaboration avec les ministères.</p>
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Il s'agit du seul programme provincial complet d'équité en matière d'emploi régi par la loi. Trente-quatre personnes sont affectées à plein temps à l'équité en matière d'emploi.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il y a des programmes de formation, qui ne sont pas obligatoires, mais qui sont offerts à l'ensemble des gestionnaires, des employées et des employés.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	On signale que les programmes de formation ont du succès sauf dans le cas de l'équité liée à l'orientation sexuelle. Dans le dernier rapport d'étape sur les plans d'action pour l'équité en matière d'emploi, on a signalé que la politique n'avait pas le succès escompté et que les taux d'embauche des groupes désignés ne se sont pas améliorés. Au nombre des raisons, mentionnons que les ministères n'ont pas établi de plans ou procédé à des vérifications obligatoires d'équité en matière d'emploi, ils n'ont pas fixé d'objectifs et résistent aux mesures correctives.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Oui. La Equity and Diversity Branch de la Public Service Employee Relations Commission aide chaque ministère à les réaliser.

Province	<b>Île-du-Prince-Édouard</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui. Il existe une politique qui préconise l'équité en matière d'emploi.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. La loi sur la parité salariale est en vigueur depuis 1988.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste-conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	PEI Government Employees Union
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Commission des droits de la personne
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Patricia Mella, Provincial Treasurer et Minister Responsible for the Public Service Commission
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La Commission des droits de la personne entend les plaintes et applique les dispositions du code des droits de la personne. Elle s'efforce également d'informer les fonctionnaires et le public.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	La Commission des droits de la personne a discuté avec le gouvernement de la possibilité de créer une politique d'équité en matière d'emploi.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Non.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Sans objet.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes ou de vérifications.

Province	<b>Manitoba</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui. Une politique existe depuis 1983.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Aucune loi.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. Une loi existe depuis 1982, qui a été mise en application en 1982-1985.
Parti politique actuellement au pouvoir	Nouveau Parti démocratique
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Manitoba Government Employees Union qui a une politique d'équité en matière d'emploi.
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Commission de la fonction publique
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Commissaire à la fonction publique, Paul Hart
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Le programme est coordonné par la Commission de la fonction publique et dirigé par le commissaire à la fonction publique. Il y a des coordonnateurs à la Commission qui dirigent les programmes et organisent la formation, mais l'accent est mis sur les ministères qui ont chacun leur propre coordonnateur de l'équité ou, dans certains cas, partagent des coordonnateurs. Les ministères soumettent des rapports.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	On a tenté, sans succès, de créer un comité mixte composé de sous-ministres.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il y a des programmes de formation et de gestion sur l'équité en matière d'emploi pour les femmes et les Autochtones, mais rien de précis pour les membres de minorités visibles ou les personnes handicapées.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Peu de personnes assistent aux cours de formation. Parfois, on a recours à une participation obligatoire afin de résoudre les plaintes. Le commissaire à la fonction publique fait des vérifications, mais il n'y a aucune pénalité ni aucun suivi. Par conséquent, il est difficile d'évaluer ou de garantir le succès.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	La Commission de la fonction publique procède à des vérifications des pratiques et exige des rapports annuels, mais n'effectue aucun examen du rendement.

Province	<b>Nouveau-Brunswick</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	La politique officielle est de promouvoir l'équité en matière d'emploi sans plan d'action. Il s'agit du Programme d'égalité d'accès à l'emploi. Un document faisant actuellement l'objet de discussions établirait des objectifs qualitatifs et quantitatifs pour l'équité en matière d'emploi. Le document est une consultation entre la Division des ressources humaines du ministère des Finances et la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. Une loi sur la parité salariale est en vigueur depuis 1989.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste-conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	La majorité des employées et des employés du gouvernement font partie du Syndicat canadien de la fonction publique.
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Ministère des Finances
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Norman Betts
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La Direction des services des relations de travail de la Division de la gestion des ressources humaines du ministère des Finances est soi-disant responsable des programmes d'équité en matière d'emploi. La section de l'équité en matière d'emploi de la Direction des services des relations de travail est tenue d'aider les ministères en ce qui concerne leurs stratégies pour atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs du programme et pour résoudre divers problèmes liés à l'équité.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Il semble y avoir de la confusion sur la différence entre la parité salariale et l'équité en matière d'emploi. La <i>Loi sur les droits de la personne</i> du Nouveau-Brunswick est citée comme exemple d'équité en matière d'emploi, mais elle est réactive plutôt que proactive et exige des plaintes pour faire respecter les objectifs de l'équité. Il semble y avoir une certaine frustration à cet égard.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Aucun programme de formation.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Il est difficile de juger du succès parce qu'il n'y a pas un programme complet ou une vérification des objectifs d'équité des ministères.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Non.

Province	<b>Nouvelle-Écosse</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	<p>Une politique existe depuis 1975. Un programme obligatoire d'action positive est entré en vigueur en août 1997.</p> <p>Il s'agit d'un accord intervenu entre le ministère des Ressources humaines de la Nouvelle-Écosse et la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, rédigé en consultation avec le syndicat des employées et des employés du gouvernement.</p> <p>La Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse compte un coordonnateur des relations interraciales et de l'action positive.</p>
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Une loi a été adoptée en 1988. La Pay Equity Commission est responsable de l'administration de la <i>Pay Equity Act</i> .
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste-conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Nova Scotia Government Employees Union qui a une politique d'équité en matière d'emploi.
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Ressources humaines
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	John Chataway
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La division des services à la clientèle du ministère des Ressources humaines compte une unité de gestion de la diversité. L'unité emploie un conseiller en diversité et en équité en matière d'emploi.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	La gestion de la diversité est la priorité actuelle, y compris les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées. Auparavant, les préoccupations concernant l'équité raciale prédominaient.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il y a des programmes de formation d'une durée de deux jours que doivent suivre les sous-ministres adjoints et le personnel des échelons inférieurs, organisés par le conseiller en gestion de la diversité.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Il a été difficile de juger du succès des programmes de formation parce qu'il y a eu très peu de suivi et aucune coordination entre les responsables de l'élaboration des politiques et les formateurs. Le nouveau programme d'action positive est obligatoire et compte plusieurs phases progressives, mais le niveau de succès est difficile à juger.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Non.

Province	<b>Ontario</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Il n'existe pas de politique d'équité en matière d'emploi, mais de nombreux ministères intègrent l'équité en matière d'emploi à leur mandat ministériel. La politique officielle est une politique d'égalité des chances.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non. La loi a été abrogée.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. La loi sur la parité salariale est en vigueur depuis janvier 1988.
Parti politique actuellement au pouvoir	Progressiste conservateur
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	L'égalité des chances relève du ministère de la Citoyenneté et de la Culture. Ce volet est chapeauté par le Secrétariat du Conseil de gestion, qui décide de la politique.
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Chris Hodgson, Secrétariat du Conseil de gestion
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Le Secrétariat du Conseil de gestion est responsable des politiques sur les ressources humaines, y compris le Programme d'égalité des chances, qui est administré par la Direction générale de l'égalité des chances du ministère de la Citoyenneté et de la Culture. La Direction générale a élaboré le Plan d'égalité des chances, auquel l'adhésion est volontaire.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Le programme a profondément changé après l'abrogation de la <i>Loi sur l'équité en matière d'emploi</i> (adoptée en 1994). Le Plan d'égalité des chances a été élaboré et mis à l'essai en collaboration avec des associations commerciales et professionnelles.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programmes de formation officiels. Par contre, il est possible d'obtenir un guide sur le Plan, intitulé <i>Des résultats par la diversité : un guide pour les entreprises</i> , qui est complété par un guide pour les organisateurs d'ateliers.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Sans objet.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes ou de vérifications.

Province	<b>Québec</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Programme d'obligations contractuelles.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Oui. La loi sur la parité salariale est en vigueur depuis novembre 1997 et il existe maintenant une commission de la parité salariale.
Parti politique actuellement au pouvoir	Parti québécois
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	L'équité salariale relève du ministère du Travail.
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Matthias Rioux, ministre du Travail
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Une commission de l'équité salariale a récemment été mise sur pied. Le Programme d'obligations contractuelles existe depuis 1987.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Au Québec, l'équité en matière d'emploi est appelée promotion sociale. Le gouvernement encourage les grandes entreprises à respecter leurs obligations contractuelles et leur demande de mettre sur pied des programmes de promotion sociale.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Non.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Sans objet.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes ou de vérifications.



Province	<b>Saskatchewan</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Oui. Il existe une politique qui est appuyée à la plupart des échelons.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Non.
Parti politique actuellement au pouvoir	Nouveau Parti démocratique / gouvernement de coalition libéral
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Saskatchewan Government Employees Union
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	Human Rights Commission et Public Service Commission
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Lorne Calvert, Public Service Commission et Services sociaux. La Human Rights Commission rend compte à l'honorable John Nilson, ministre de la Justice.
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	La Human Rights Commission et la Public Service Commission sont responsables de la formulation de directives. De plus, la Human Rights Commission contrôle l'application de la politique d'équité en matière d'emploi et participe à la création de programmes.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	L'adhésion au programme est volontaire. La coordination du programme gouvernemental d'équité en matière d'emploi relève de la Direction générale de l'équité en matière d'emploi de la Public Service Commission.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programmes obligatoires.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Selon la Human Rights Commission, le programme a provoqué des changements et des gains limités.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Strictement volontaire.

Province	<b>Terre-Neuve</b>
Politique d'équité en matière d'emploi en vigueur	Non. Il n'y a pas de politique d'équité en matière d'emploi.
Loi sur l'équité en matière d'emploi en vigueur	Non.
Loi sur la parité salariale en vigueur	Non.
Parti politique actuellement au pouvoir	Libéral
Nom du syndicat des employées et des employés de la fonction publique	Association de la fonction publique de Terre-Neuve
Ministère responsable de l'équité en matière d'emploi	La Commission des droits de la personne de Terre-Neuve est responsable des objectifs en matière d'équité. Cependant, l'équité en matière d'emploi ne constitue pas un objectif officiel, même s'il concorde avec l'intention du code des droits de la personne.
Ministre ou fonctionnaire responsable de l'équité en matière d'emploi	Gladys Vivian, présidente de la Commission des droits de la personne
Structure et caractéristiques principales du programme d'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programme officiel d'équité en matière d'emploi.
Anomalies du programme d'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programme officiel.
Programmes de formation sur l'équité en matière d'emploi	Il n'existe pas de programmes de formation.
Niveau de succès du programme d'équité en matière d'emploi	Sans objet.
Redditions de comptes ou vérifications obligatoires	Il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes ou de vérifications.




3. Quelles sont, selon vous, les pratiques les plus courantes qui rendent l'embauche ou la promotion inéquitable?


4. Quels sont, selon vous, les principaux enjeux auxquels chacun des groupes désignés fait face aujourd'hui?

a) Femmes
b) Autochtones
c) Personnes handicapées
d) Minorités visibles

5. Quels sont les problèmes particuliers auxquels sont confrontées les femmes appartenant à des minorités visibles?



6. Croyez-vous que les homosexuels et les lesbiennes devraient former ou formeront éventuellement un cinquième groupe désigné?


7. Voyez-vous un conflit entre les considérations d'équité et d'ancienneté?


8. Veuillez évaluer chacun des éléments suivants sur une échelle de 1 à 5 (1 n'étant pas important et 5 très important) relativement à l'atteinte de l'équité en matière d'emploi :

	1	2	3	4	5
1. Plus de ressources financières consacrées à l'équité en matière d'emploi					
2. Plus d'années-personnes affectées à l'équité en matière d'emploi					
3. Plus grand engagement de la part des hommes et des femmes politiques					
4. Les employées et les employés ont besoin de plus de temps pour s'adapter au changement					
5. Les gestionnaires ont besoin de temps pour s'adapter au changement					
6. Il n'y a pas assez de candidates et de candidats qualifiés dans les groupes désignés					
7. Il est difficile de mettre les politiques en œuvre					
8. Il y a un manque de soutien de l'infrastructure pour la mise en œuvre des politiques					
9. Programmes spéciaux nécessaires pour les groupes désignés					

10. Formation et éducation pour les gestionnaires					
11. Formation et éducation pour tous les travailleurs et les travailleuses					
12. Plus grand soutien des syndicats					
13. Plus grand soutien des sous-ministres					
14. Plus grand soutien des ministres					
15. La restructuration de l'effectif est un recul important pour l'équité en matière d'emploi					
16. Le ressac contre l'équité en matière d'emploi est un recul important					

9. Veuillez ajouter tout commentaire supplémentaire :


10. Renseignements généraux :

Nom	
Poste	
Poste de la superviseure ou du superviseur direct	
Nom de la superviseure ou du superviseur	

## BIBLIOGRAPHIE

- Abella, Rosalie Silberman. *Égalité en matière d'emploi : rapport d'une commission royale*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, octobre 1984.
- AFPC, Direction de la Recherche. « Demographic Profile and Issues in the Federal Public Service », Ottawa, Alliance de la fonction publique du Canada, 1998.
- Agocs, Carol et Catherine Burr. « Employment Equity, Affirmative Action and Managing Diversity: Assessing the Differences », *International Journal of Manpower*, vol. 17, 1996, p. 4-5.
- Alberta Labour. *Annual Report*, Edmonton, 1997.
- Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada et ministère des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs de l'Ontario. *Business Results Through Diversity: A Guidebook*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1997.
- Alliance for Employment Equity. « Charter Challenge - The Case for Equity », mise à jour, printemps 1998a.
- . « Charter Challenge Update - 9 December, 1998. Appeal Court's Decision Released 8 December: Court Dismisses Appeal on Government's Repeal of Employment Equity Act (April) », communiqué de presse, le 9 décembre 1998b.
- Armstrong, Pat et Hugh Armstrong. *The Double Ghetto: Canadian Women and Their Segregated Work*, troisième édition, Toronto, McClelland and Stewart, 1994.
- Assemblée législative de l'Ontario. *Hansard*, le 2 novembre 1995b.
- British Columbia, Ministry of Women's Equality. *Women Count: A Statistical Profile of Women in British Columbia*, Victoria, Ministry of Women's Equality, 1993.
- British Columbia, Public Service Employee Relations Commission. *Annual Report*, Victoria, 1995.
- . *Annual Report*, Victoria, 1996.
- Canada. *Au-delà des apparences : le rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, vol. I-IV, 1990a.

- Canada, Bureau du premier ministre. *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990b.
- Canada, Chambre des Communes. *Une question d'équité : rapport du Comité spécial chargé de l'examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi*, M. Alan Redway, président, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1992a.
- Canada, Président du Conseil du Trésor. *Rapport d'étape sur la représentation des femmes, des personnes handicapées, des Autochtones et des membres des groupes de minorités visibles dans la fonction publique fédérale en date du 31 décembre 1988*, Ottawa, 1988.
- . *Rapport d'étape sur la représentation des femmes, des personnes handicapées, des Autochtones et des membres des groupes de minorités visibles dans la fonction publique fédérale en date du 31 décembre 1990*, Ottawa, s. d.
- Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor. *Data Package on Employment Equity Target Groups in the Federal Public Service, as of December 31, 1989*, Ottawa, s. d.
- . *Équité en matière d'emploi : répertoire des activités des ministères concernant les minorités visibles*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1992b.
- . *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1992-1993*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994.
- . *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1993-1994*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1995.
- . *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1995-1996*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1996.
- . *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1996-1997*. Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1997a.
- . *Statistique de l'emploi dans la fonction publique*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Centre de distribution, 1997b.
- . *Équité en matière d'emploi dans la fonction publique, rapport annuel 1997-1998*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1998a.
- . *Programme des mesures positives d'équité en emploi : Liste de questions et réponses*, Ottawa, Groupe du Programme des mesures positives, Division de l'équité



en emploi, Direction générale des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998b.

CCDP, Direction générale de l'équité en matière d'emploi. *Équité en matière d'emploi – Vérification de la conformité à la Loi sur l'équité en matière d'emploi : processus de vérification, facteurs d'évaluation et questionnaire de recherche*, Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 1998.

CCFD, Direction de la gestion de la diversité, Direction générale des programmes de dotation. *Étude des systèmes d'emploi : un guide pour la fonction publique fédérale*, Ottawa, Commission de la fonction publique du Canada, 1998.

CCFD, Direction générale de la vérification et de la revue. *Cadre d'évaluation du programme de mesures spéciales d'équité en matière d'emploi dans le gouvernement fédéral du Canada*, Ottawa, Commission de la fonction publique du Canada, novembre 1992.

Chavez, Lydia. *The Color Blind: California's Battle to End Affirmative Action*, California, University of California Press, 1998.

« Collective Agreements with Respect to Central Working Conditions and Employee Benefits and Bargaining Units' Working Conditions and Salaries Between Management Board of Cabinet and Ontario Public Service Employees Union », 1<sup>er</sup> janvier 1994 au 31 décembre 1998.

« Collective Bargaining Agreement between the Government of Saskatchewan and Saskatchewan Government Employees' Union », 1<sup>er</sup> octobre 1994 au 30 septembre 1997.

Commission de la fonction publique du Manitoba. *Guide to Training and Consulting*, Winnipeg, 1997a.

———. *Putting Equity to Work: An Affirmative Action Handbook for Managers*, Winnipeg, 1997b.

Commission ontarienne des droits de la personne. *Rapport annuel*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1994.

———. *Rapport annuel*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1995.

———. *Rapport annuel*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1996.

———. *Rapport annuel*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1997.

*Common Ground: The News and Views of PEI Women*, vol. 14, n<sup>o</sup> 2, mai 1995.

- Duncanson, John. « White Men Dominate Police, Report Says », *The Toronto Star*, 27 janvier 1999, p. C1, 5.
- Ferrel et al. v. Attorney General of Ontario*, répondant à l'appel, Cour d'appel de l'Ontario, 1998, Factum de l'intervenant la Fédération du travail de l'Ontario, numéro de dossier du greffe C27917, le 7 décembre.
- Ferrel et al. v. Attorney General of Ontario*, répondant à l'appel, Cour d'appel de l'Ontario, 1998, Factum des intervenants Women's Legal Education and Action Fund et DisAbled Women's Network Canada, numéro de dossier du greffe C27917.
- Fraze, Catherine. *Submission of the Ontario Human Rights Commission to the Office of the Employment Equity Commissioner in Response to « Working Towards Equality: The Discussion Paper on Employment Equity Legislation »*, NP, le 13 février 1992.
- Gouvernement de l'Ontario. *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes*, Lois de l'Ontario, chapitre 35, le 14 décembre 1993a, p. 611-640.
- . *Loi abrogeant le contingentement en matière d'emploi et rétablissant en Ontario les pratiques d'emploi fondées sur le mérite*, Lois de l'Ontario, chapitre 4, 14 décembre 1995a, p. 1499-1503.
- Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. *Priorities and Concerns of the Women of Newfoundland and Labrador: A Survey by Women's Policy Office*, St. John's, Office of the Queen's Printer, 1997.
- Groupe consultatif sur l'équité en emploi pour les femmes. *Au-delà des statistiques : un équilibre entre hommes et femmes*, Ottawa, 1992.
- . *Au-delà des statistiques : Étude de cas portant sur les meilleures pratiques relatives à l'emploi des femmes*, Ottawa, gouvernement du Canada, 1993.
- Groupe de consultation pour les minorités visibles au Secrétaire du Conseil du Trésor et au Conseil des Sous-ministres sur l'équité en emploi. *Fausses images : observations des membres des minorités visibles au sein de la fonction publique du Canada*, Ottawa, 1993.
- Groupe de consultation sur l'équité d'emploi pour les minorités visibles. *Pour une visibilité sans frontières*, présenté au Secrétaire du Conseil du Trésor et au Comité consultatif des sous-ministres sur l'équité en matière d'emploi, Ottawa, le 27 mars 1992.
- Île-du-Prince-Édouard, Ministre responsable de la Situation de la femme. *Women in Prince Edward Island: A Statistical Review*, Charlottetown, 1996.

- Jain, Harish. « Affirmative action/employment equity programs in Canada: issues and policies », *Labor Law Journal*, n° 41, 1990, p. 487-492.
- Jain, Harish, Barbara M. Pitts et Gloria Desantis (dir.). *Equality for All: National Conference on Racial Equality in the Workplace: Retrospect and Prospect*, Hamilton, McMaster University, 1990.
- Lawrence, Charles R. et Mari J. Matsuda. *We Won't Go Back: Making the Case for Affirmative Action*, Houghton Mifflin, 1997.
- Leck, Joanne D. et David M. Saunders. « Canada's *Employment Equity Act*: Effects and Employee Selection », *Population Research and Policy Review*, vol. 11, n° 1, 1992a, p. 21-49.
- . « Hiring Women: the Effects of Canada's *Employment Equity Act* », *Analyse de Politiques*, vol. 18, n° 2, 1992b, p. 203-220.
- McDermott, Patricia C. « Gender Differences in Negotiating and Implementing Equity Within the Union Movement », article de la International Sociological Association, 1994.
- Ministère des Affaires civiques de l'Ontario. « The Employment Equity Consultation Process: A Backgrounder », ministère des Affaires civiques de l'Ontario, décembre 1993b.
- . *A Guide to Bill 79: The Employment Equity Act*, décembre 1993c.
- Morgan, Nicole. *Jouer à l'égalité : les femmes et la fonction publique fédérale (1908-1987)*. Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1988.
- Québec, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Montréal, 1996.
- Québec, Conseil du statut de la femme. *L'équité en emploi pour les femmes*, Québec, gouvernement du Québec, 1993.
- « Règlement sur l'équité en matière d'emploi ». *Gazette du Canada*, partie II, vol. 130, n°23, p. 2970-3034.
- Saskatchewan. *Employment Equity Annual Report*, 1995.
- . *Employment Equity Annual Report*, 1996.
- . *Employment Equity Annual Report*, 1997.

———. *Employment Equity Annual Report, 1998a*.

———. « Road to Equity: Hope for Diversity. An Employment Equity Education and Awareness Program », projet de rapport, 1998b.

Saskatchewan Government Employees Union. *Constitution*, Regina, 1997.

Saskatchewan Human Rights Commission. *The Saskatchewan Human Rights Code and Regulations*, chapitre S-24-1 (entré en vigueur le 7 août 1979) et modifié par les *Statutes of Saskatchewan, 1980-81*, chapitres 41 et 81, 1989-1990, chapitre 23, 1993, chapitres 55 et 61, 1995.

———. *Renewing the Vision: Human Rights in Saskatchewan*, Saskatoon, Saskatchewan Human Rights Commission, 1996.

Secrétariat du Conseil de gestion de l'Ontario. *A Manager's Guide to Equal Opportunity in the Public Sector*, juin 1998.

Urban Alliance on Race Relations et Direction générale de la Condition féminine de l'Ontario. *Employment Equity for Visible Minority Women: A Guide for Employers*, un rapport de changement, Toronto, s. d.

Wilson, Trevor. *Diversity at Work: The Business Case for Equity*. Etobicoke, John Wiley and Sons, 1996.

#### **Sites Web :**

Commission de la fonction publique du Canada, rapports de Développement des ressources humaines Canada et rapports au Conseil du Trésor :

<http://www.tbs-sct.gc.ca>

ou

<http://labour-travail.hrdc-drhc.gc.ca>

*Équité en milieu de travail*, Développement des ressources humaines Canada :

<http://www.chrc.ca/ee>

*Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1996) :

<http://www.tbs-sct.gc.ca/ee/FR/PUBFR/pubfr.html>

Secrétariat du Conseil du Trésor :

<http://www.tbs-sct.gc.ca>

## NOTES DE FIN

- <sup>1</sup> Nous désirons remercier Michelle Robidoux pour son aide à la recherche spécialisée et ses services de traduction et pour avoir réalisé, traduit et transcrit les entrevues menées au Québec, de même que Shanti Fernando, qui a réalisé l'entrevue téléphonique.
- <sup>2</sup> Il faut remarquer que les territoires du Nord vont au-delà de la portée de l'étude actuelle. Les auteures analysent le profil de l'équité en matière d'emploi dans le nouveau territoire du Nunavut dans un contexte comparatif, dans un autre projet de recherche soutenu par la Fondation canadienne des relations interraciales.
- <sup>3</sup> Nous désirons remercier Shanti Fernando pour son aide à la recherche spécialisée dans le cadre de l'élaboration de ces tableaux.
- <sup>4</sup> Ils possèdent également la plus importante disponibilité de leurs effectifs avec 46,1 p. 100 dans les Territoires; cependant, par opposition à ce chiffre, seule la moitié de leurs effectifs est représentée.
- <sup>5</sup> Ils possèdent également la plus importante disponibilité de leurs effectifs avec 46,1 p. 100 dans les Territoires; cependant, par opposition à ce chiffre, seule la moitié de leurs effectifs est représentée.
- <sup>6</sup> Ces rapports sont disponibles sur Internet à : <http://www.tbs-sct.gc.ca> ou <http://labour-travail.hrdc-drhc.gc.ca>.
- <sup>7</sup> Pour avoir un aperçu détaillé de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1996), voir : [http://www.tbs-sct.gc.ca/ee.ENG/Pu...publications/Pub\\_over\\_act.html#act](http://www.tbs-sct.gc.ca/ee.ENG/Pu...publications/Pub_over_act.html#act)
- <sup>8</sup> Audrey Kobayashi a participé à cette conférence comme conférencière invitée.
- <sup>9</sup> Les éléments principaux de cette chronologie se trouvent dans Ontario 1993a.
- <sup>10</sup> Ces bureaux étaient ceux de : Commission de l'équité salariale; Direction générale de la condition féminine de l'Ontario; Secrétariat ontarien à l'antiracisme; Stratégies multiculturelles et des relations raciales (ministère des Affaires civiles); Subventions aux milieux de travail multiculturels (ministère des Affaires civiles); Office des affaires des personnes handicapées; Programme d'emploi pour les personnes handicapées; Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario; Développement et aide autochtones (ministère du Développement du Nord et des Mines); Fonction publique de l'Ontario : Initiatives d'équité en matière d'emploi; Fonction publique de l'Ontario (ministère du Travail, Programmes d'équité); Services policiers – Équité en matière d'emploi (ministère du Solliciteur général); Programme municipal d'équité en matière d'emploi (ministère des Affaires municipales); Commission ontarienne des droits de la personne. Les budgets combinés de ces bureaux sont évalués à plus de 90,6 millions de dollars. Voir Frazee 1992.
- <sup>11</sup> Des adjoints administratifs, des cadres supérieurs du gouvernement et des défenseurs de l'équité en matière d'emploi, frustrés maintenant par la politique, ont rapporté à maintes reprises aux auteures que « ce gouvernement ne permet pas l'équité en matière d'emploi » ou que « l'équité en matière d'emploi n'est pas quelque chose dont nous

pouvons discuter » ou que « la question de l'équité en matière d'emploi ne s'applique pas dans cette province ».

- <sup>12</sup> Voir *Ferrel et al. c. Attorney General of Ontario*, 6-7 avril 1998. Nous voulons reconnaître la remise importante de renseignements concernant cette section mis à la disposition des auteures par la Alliance for Employment Equity in Ontario (122, rue St. Patrick, bureau 210, Toronto (Ontario) M5T 2X8; [allforee@web.net](mailto:allforee@web.net)).
- <sup>13</sup> Pour une discussion détaillée et fondamentale de l'équité en matière d'emploi et la *Charte*, voir Abella 1984, 11-16.
- <sup>14</sup> *Ferrel et al. c. Attorney General of Ontario*, Répondant en appel; mémoire de la Fédération du travail de l'Ontario, intervenant, dossier du tribunal n° C27917.
- <sup>15</sup> *Ferrel et al. c. Attorney General of Ontario*, Répondant en appel; mémoire des intervenants : Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes et Réseau des femmes handicapées du Canada, dossier du tribunal n° C27917.
- <sup>16</sup> Voir à l'annexe III un questionnaire échantillon et à l'annexe II le tableau 11 pour trouver des réponses quantitatives à la question 8.
- <sup>17</sup> Les auteures ont tenté d'analyser les réponses par province. Bien qu'elles aient relevé des différences importantes, la taille de l'échantillon est trop limitée pour permettre des résultats fiables. Cette analyse n'a donc pas été incluse dans le présent rapport.
- <sup>18</sup> La documentation sur ce phénomène est très vaste. Voir par exemple, Armstrong et Armstrong, 1994.
- <sup>19</sup> Voir par exemple, « Collective Agreements with respect to Central Working Conditions and Employee Benefits and Bargaining Units' Working Conditions and Salaries Between Management Board of Cabinet and Ontario Public Service Employees Union » (du 1<sup>er</sup> janvier 1994 au 31 décembre 1998) et « Collective Bargaining Agreement between the Government of Saskatchewan and Saskatchewan Government Employees' Union » (du 1<sup>er</sup> octobre 1994 au 30 septembre 1997). On fait aussi référence ici au British Columbia Government Employees Union, au Manitoba Government Employees Union et au Nova Scotia Government Employees Union.

**INTÉGRATION DE LA DIVERSITÉ DANS LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE POLITIQUES, AINSI QUE DANS L'ÉLABORATION ET L'ANALYSE DES POLITIQUES \***

- **Intégration de la diversité dans la recherche en matière de politiques dans le contexte d'une fédération qui se mondialise et se décentralise**  
Jill Vickers et L. Pauline Rankin
- **Intoxicants et grossesse : La places des femmes enceintes ou en âge de concevoir dans les politiques et le processus d'élaboration de celles-ci**  
Marilyn Callahan, Barbara Field, Suzanne Jackson, Audrey Lundquist et Deborah Rutman
- **Qui prend pays... l'impact du parrainage sur les droits à l'égalité des femmes immigrantes francophones en Ontario**  
Table féministe francophone de concertation provinciale de l'Ontario, Andrée Côté, Marie-Louise Côté, Michèle Kirisit  
En collaboration avec les membres de l'équipe de la recherche : Malika Benson, Laola Demirdache, Marlyse Dumel, Geneviève Guindon et Marguerite Mbonimpa
- **Des femmes indiennes, métisses et inuites d'Amérique du Nord discutent de culture, d'éducation et de travail**  
Carolyn Kenny, Haike Muller et Colleen Purdon
- **Les besoins et les obstacles liés à la santé des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick**  
Kinap'iskw Consulting  
Philippa Pictou, Patricia Doyle-Bedwell et Terri Sabattis
- **La politique d'équité en matière d'emploi au Canada : une comparaison interprovinciale**  
Abigail Bakan et Audrey Kobayashi

\* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas nécessairement définitifs.