

PROJET DE LOI N° 143 :
L'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics
modifiant la Charte des droits et liberté de la personne

Mémoire présenté à la Commission de la culture
par le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail
(CIAFT)

Août 2000

Présentation du CIAFT

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) est une organisation nationale constituée de groupes et de personnes qui œuvrent dans le domaine de l'accès et du maintien des femmes au travail. Depuis son congrès de fondation en 1984, le CIAFT s'est vu identifier comme principal défenseur des droits des femmes au travail.

La philosophie d'intervention du CIAFT repose sur le principe à l'effet que l'autonomie financière des femmes est largement tributaire de leur accès au travail. Dans cette perspective, la mission du CIAFT est d'œuvrer à la défense, la promotion et le développement de services, de politiques et de mesures favorisant la réponse aux besoins spécifiques des femmes en matière de travail. Ainsi, l'action qui en découle est orientée selon deux pôles d'intervention :

- **améliorer les conditions socio-économiques des femmes**
- **assurer la prise en compte des réalités et des besoins des femmes en matière d'emploi.**

Les activités du CIAFT se déploient principalement dans quatre grands secteurs d'intervention : le développement de la main-d'œuvre, l'équité salariale et l'équité en emploi, le développement régional et les programmes sociaux. En collaboration avec d'autres organismes, le CIAFT intervient aussi dans les dossiers ayant trait à la fiscalité, la conciliation travail-famille, l'analyse différenciée selon le sexe, les normes du travail, l'entrepreneuriat, etc.

Le CIAFT réalise ses activités selon trois axes stratégiques d'intervention, soit l'action politique, par le biais de la rédaction d'avis et de mémoires ou la représentation des femmes auprès des autorités politiques concernées. Le soutien aux membres est un second axe d'intervention. Il se réalise par des services de formation, la rédaction de bulletins de liaison, d'un site Internet et la défense des services spécifiques d'aide à l'emploi pour les femmes. Que ce soit grâce à la rédaction de guides d'intervention, de rapports de recherche, d'outils de promotion ou de la réalisation de vidéos, la recherche et le développement d'outils est un autre axe stratégique d'intervention utilisé par l'organisme.

Introduction

D'entrée de jeu, nous félicitons le gouvernement pour le projet de loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics. En ce sens, notre intervention vise à renforcer le projet soumis et à s'assurer de sa mise en application le plus rapidement possible.

Les interventions du gouvernement du Québec et la recherche de l'équité

Depuis près de 25 ans, le gouvernement du Québec, à l'instar du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces canadiennes, a adopté des mesures législatives favorisant l'accès équitable des femmes au marché du travail.

En 1975, l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne reconnaissait le droit à la non-discrimination en emploi. En 1982, des amendements à la Charte accordait une assise légale aux programmes d'accès à l'égalité. Trois ans plus tard, les articles de la Charte à cet effet, soit la Partie III, entraient en vigueur et en 1986, le gouvernement du Québec adopta le Règlement sur les programmes d'accès à l'égalité qui prévoit les normes et procédures à suivre lors de l'implantation de tels programmes. De plus, il accordait des subventions à 76 organisations pilotes réparties dans cinq secteurs d'activité afin de favoriser la mise en place de tels programmes. Cinq ans plus tard, le rapport d'évaluation de cette expérimentation en tirait la conclusion suivante :

« Quelles que soient les solutions que le Québec privilégiera, elles devront être orientées sur l'action immédiate, la responsabilisation sociale et le partenariat ; elles devront viser l'atteinte de résultats concrets plutôt que le respect de normes et de processus. Elles devront tenir compte des différents aspects du dossier de l'équité en emploi et agir en synergie à plusieurs niveaux complémentaires. »¹

À la lecture du projet de loi n° 143, force est de constater que, malheureusement, ces conclusions n'ont pas été retenues puisque celui-ci vise le respect des normes plutôt que l'action immédiate, la responsabilisation sociale et le partenariat.

État de la situation

La présence des femmes sur le marché du travail en 2000 présente encore une situation d'emploi basée sur la discrimination systémique que ce soit lors de l'embauche (d'où la nécessité des programmes d'accès à l'égalité), lors du maintien en emploi ou en termes de rémunération (d'où l'importance d'une application rigoureuse de la Loi sur l'équité salariale). Une étude de la firme Éduconseil, réalisée en juin 2000 pour le Comité aviseur femmes en développement de la main-d'œuvre, nous dresse le portrait des femmes sur le marché du travail et en formation professionnelle sur fond d'iniquités et d'inégalités. En plus de former moins de la moitié de la population active (soit 44,6 % en 1999 selon les données de Statistiques Canada), l'étude nous

¹ Gouvernement du Québec, *Équité en emploi. Document d'orientation : consultation sur l'avenir de l'équité en emploi*, Québec, Août 1991.

apprend que les femmes occupent majoritairement des emplois à temps partiel. En effet, plus d'une femme sur quatre occupe un emploi à temps partiel et les deux tiers des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes. De plus, la concentration professionnelle n'a pas changé au cours des dix dernières années. Les femmes occupent 85 % de la main-d'œuvre dans le grand secteur des services et à peine 15 % dans celui de la production de biens. Réalité similaire à celle de 1988.

Même si elles ont investi massivement les institutions scolaires, les femmes demeurent concentrées dans des secteurs dits traditionnels. Par exemple, en formation professionnelle au secondaire, elles constituent plus de 80 % des diplômées en administration commerce, arts, textile, habillement, santé et soins esthétiques. Au niveau collégial, elles forment moins du tiers des diplômés en mécanique du bâtiment, électrotechnique, foresterie et papier, mécanique d'entretien, métallurgie et transport. Quant aux diplômées universitaires, elles sont plus de 60 % en beaux-arts et arts appliqués, lettres et langues, sciences humaines et sociales, sciences de l'éducation, sciences de la santé humaine et animale.

Enfin, les écarts salariaux entre les sexes demeurent une réalité fort présente. De manière générale, les femmes gagnent l'équivalent de 83,4 % du salaire horaire moyen des hommes et 71,5 % de leur salaire hebdomadaire moyen.

De manière générale, l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail au cours des 25 dernières années, quoique ayant permis à plusieurs d'entre elles d'atteindre l'autonomie financière, n'a pas mis un terme à la discrimination basée sur le sexe.²

Le projet de loi n° 143 : un pas dans la bonne direction

À la lumière des données précédentes, nous ne pouvons qu'applaudir à une législation permettant de contrer les effets discriminatoires des procédures d'embauche des organismes publics et parapublics. En effet, c'est en se dotant de lois proactives et par l'instauration de mesures incitatives que les femmes en viendront à occuper la place qui leur revient. Toutefois, il ne faut pas se leurrer, une loi ne change pas du jour au lendemain les comportements depuis longtemps ancrés. Malgré la Loi sur l'équité salariale en vigueur depuis 1997, l'étude d'Éduconseil ci-haut mentionnée démontre clairement que les écarts salariaux entre les hommes et les femmes sont toujours présents. Or, nous croyons que le présent projet de loi est un élément positif et essentiel à l'avancement des femmes. Nous avons cependant relevé certains éléments qui risquent de s'avérer être des écueils lors de l'application de la Loi.

Nous ne nous attarderons pas sur la double discrimination que vivent les femmes des communautés culturelles, les femmes autochtones et les femmes ayant des limitations fonctionnelles. Toutefois, le CIAFT déplore cette situation et endosse fortement la revendication de la Marche mondiale des femmes de l'an 2000 « *de favoriser un réel accès à l'ensemble des femmes et particulièrement les femmes des minorités visibles et ethniques, des femmes autochtones et des femmes ayant des limitations fonctionnelles au marché du travail* ».

² Éduconseil, *La situation économique et professionnelle des femmes dans le Québec d'aujourd'hui : iniquités, réflexion, interventions*, Comité aviseur femmes en développement de la main-d'œuvre, Montréal, juin 2000.

Analyse critique

1. Champ d'application

Le CIAFT considère insuffisant que la Loi ne s'applique qu'aux organismes ayant 100 employéEs et plus. D'autant plus que le projet de loi permet à l'organisme de ne pas inclure son personnel à temps partiel ou temporaire. Selon nous, la Loi doit s'appliquer à tous les organismes peu importe le nombre d'employéEs. Nous nous réjouissons de l'inclusion des municipalités dans les organismes visés. Cependant, en excluant les organismes de moins de 100 employéEs, on élimine un très grand nombre de ces municipalités pour ne donner que cet exemple. Les femmes se retrouvent d'ailleurs en majorité dans les organisations de moins de 100 employéEs.

Recommandation 1 : Que tous les organismes publics soient visés sans égard au nombre d'employéEs.

2. Définition des emplois

À l'article 3, il est mentionné que « *les types d'emplois sont établis d'après la Classification nationale des professions du Canada édictée en 1993 (...)* ». Or, selon l'évaluation même de la Commission canadienne des droits de la personne, cette classification « *ne prend en compte que les personnes ayant récemment occupé un poste pendant dix-sept mois précédant le recensement. Par conséquent, ces chiffres ne comprennent pas tous les membres des groupes désignés qui peuvent être qualifiés et disponibles pour faire le travail* ». ³ À titre d'exemple, les femmes ayant une formation dans des métiers non traditionnels qui n'ont pas trouvé d'emploi dans leur champ d'activité, ne feront pas partie du bassin disponible, ce qui fausse d'emblée les données. Il faut donc revoir la façon d'établir les types d'emploi de façon à avoir des données réelles et non arbitraires. Nous recommandons :

Recommandation 2 : Que l'obligation de se référer à la Classification nationale des professions soit retirée.

3. Personnel à temps partiel et occasionnel

À l'article 4, en permettant à l'organisme de ne pas inclure son personnel temporaire ou à temps partiel, on vient encore d'exclure un très grand nombre d'emplois. Lors d'une allocution présentée à Montréal le 8 décembre 1998, M^e Claude Filion, président de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, déclarait :

« Près de 80 % des travailleurs à temps partiel sont des femmes, dont la majorité auraient préféré un travail à temps plein. Les travailleurs occasionnels et

³ Commission canadienne des droits de la personne, Ligne directrice n^o 7, Plan d'équité en matière d'emploi.

*temporaires - là aussi surtout des femmes - vivent pour leur part la discrimination dans leurs possibilités de promotions et d'avancement ».*⁴

Dans le même ordre d'idée, une récente étude du Conseil du statut de la femme démontre que le travail temporaire et à temps partiel est en plein essor autant dans le secteur public que privé.⁵ Les femmes sont donc suffisamment discriminées pour ne pas en ajouter. De plus, quand on sait que les emplois occasionnels sont souvent la porte d'entrée à l'obtention d'un emploi permanent, il est absolument nécessaire qu'ils soient visés par cette loi.

Recommandation 3 : Que tout le personnel soit visé par la Loi sans égard à leur statut.

4. Délai de dépôt d'analyse d'effectifs

L'article 6 indique que « *la Commission peut imposer à tout organisme un délai pour la transmission du rapport d'analyse d'effectif* » et « *à défaut pour l'organisme de se conformer à ce délai, la Commission peut s'adresser au Tribunal des droits de la personne (...)* ». Selon nous, la Loi devrait d'emblée prescrire des délais quant à la transmission des effectifs à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse. De plus, la Commission devrait s'adresser au Tribunal des droits de la personne si lesdits délais ne sont pas respectés. Nous croyons que si la Loi ne prévoit pas d'obligation de délai, plusieurs organismes risquent de prolonger indûment le processus faute de ressources ou de temps. On augmente ainsi la charge de la Commission puisqu'elle devra, en plus de son mandat, établir des délais pour chacun des organismes. En prescrivant tout de suite un délai maximum, s'il n'est pas respecté, la Commission **devra**, et non *pourra*, s'adresser au Tribunal des droits de la personne. De cette façon, on évitera que ne s'éternise le processus d'élaboration des programmes d'accès à l'égalité.

Recommandation 4 : Que des délais précis soient clairement identifiés quant à la transmission du rapport d'analyse des effectifs à la Commission des droits de la personne ; quant à l'élaboration du programme d'accès à l'égalité et à sa mise en oeuvre.

5. Effets de la modification des structures juridiques

L'article 19 stipule que « *un programme d'accès à l'égalité en emploi peut être modifié, reporté ou annulé si des faits nouveaux le justifient, notamment en cas de modification à la structure juridique de l'organisme, par fusion ou autrement* ». Avec la fusion prochaine de plusieurs municipalités, on risque d'éliminer, une fois de plus, un bon nombre d'organismes.

Recommandation 4 : Que l'article 19 soit abrogé pour ne conserver que l'article 26.

6. Dispositions réglementaires et diverses

⁴Filion, Claude M^e, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Les droits des femmes en tant que droits fondamentaux : perspectives québécoises*, Allocution présentée dans le cadre du congrès mondial sur la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Montréal, Décembre 1998.

⁵ Conseil du statut de la femme, *Emploi atypique cherche normes équitables*, Québec, Février 2000.

L'article 22 élimine, selon notre avis, la partie III de la Charte des droits et libertés de la personne puisque, par règlement, le gouvernement peut se substituer au rôle de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse après consultation de celle-ci. Nous sommes complètement en désaccord avec cet article qui annihile les pouvoirs de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse.

Quant à l'article 26, nous nous réjouissons de sa présence quoiqu'il soit en contradiction avec l'article 19 préalablement cité. Nous croyons que dans le contexte actuel des fusions, il faut prévoir une mesure qui maintiendra l'application des programmes d'accès à l'égalité et cet article correspond à nos attentes.

Recommandation 6 : Que la partie III de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne soit maintenue.

7. Double rôle de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse

Il est prévu que la Commission peut prêter son assistance lors de l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité en emploi. Or, la Commission a aussi le rôle d'ordonner à l'organisme, d'élaborer et d'implanter le programme et de faire appel au Tribunal des droits de la personne s'il y a lieu. Nous croyons que la Commission risque de se retrouver dans une situation de juge et partie difficile à soutenir car il met en jeu des intérêts contradictoires. En effet, après avoir aidé un organisme à élaborer son programme, comment pourra-t-elle assumer pleinement son rôle critique ? Nous recommandons donc que toute forme d'aide soit donnée par un autre ministère ou organisme et que la Commission s'en tienne à son rôle de veiller à ce que la Loi soit appliquée.

Recommandation 7 : Que l'assistance à l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité en emploi soit prêtée par un autre ministère ou organisme et non par la Commission des droits de la personne et de la jeunesse.

8. Rapport à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse

Quant à l'article 20, nous sommes d'avis que faire rapport à la Commission à tous les trois ans sur l'application du programme en faisant état des mesures prises et des résultats obtenus est beaucoup trop long. Il faudrait réduire le délai à un an maximum sinon l'efficacité du programme en sera encore une fois affectée. En effet, si un organisme fait preuve de laxisme lors de l'application de son programme, la Commission sera en mesure de réagir rapidement et efficacement. D'ailleurs, les résultats obtenus pourraient dès lors faire partie intégrante du Rapport annuel de l'organisme.

Recommandation 8 : Que le délai de trois ans pour faire rapport à la Commission soit réduit à un an.

9. Les programmes d'accès à l'égalité et la mixité des emplois

Les programmes d'accès à l'égalité sont une première étape pour tendre vers une véritable mixité des organisations mais ils doivent être complétés par une gestion de la diversité des ressources humaines. La gestion diversifiée des ressources humaines permet de répondre à un acte volontaire et non plus à une démarche gouvernementale ; de répondre à un objectif de productivité et non pas à un objectif légal ; de privilégier la qualité des employés minoritaires et non pas la quantité ; de considérer la diversité non pas comme un problème mais comme une occasion favorable de changement ; d'adopter une stratégie qui préconise l'intégration plutôt que l'assimilation ; d'adopter une attitude proactive et non pas une attitude réactive. Or, il faut se demander s'il est possible d'avoir un véritable programme d'accès à l'égalité sans gestion diversifiée des ressources humaines ? Si le but vise uniquement l'atteinte des objectifs numériques, la réponse est oui. Si nous visons l'atteinte de la véritable égalité de chacune des ressources humaines, c'est non car la véritable égalité exige l'intégration et non l'assimilation.⁶

Il faudrait donc que tout soit mis en œuvre pour faciliter l'intégration des personnes ciblées dans le présent projet de loi. Des mesures de soutien devraient être prévues pour favoriser l'intégration des groupes cibles afin qu'ils se maintiennent en emploi. Comme nous le mentionnions en introduction, une loi ne change pas pour autant les mentalités. Le succès de cette loi est tributaire de la satisfaction que les personnes ciblées retireront de leur travail et du milieu dans lequel elles évoluent ainsi que de la persistance qu'elles démontreront à y rester.

Recommandation 9 : Que les organismes visés par la Loi soient sensibilisés à la diversité des ressources humaines afin de maintenir les groupes cibles en emploi.

10. Financement de la démarche

Il va sans dire que les coûts reliés à l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité sont élevés et les organismes visés devront prévoir les ressources nécessaires dans leur budget. Il ne faudrait pas que le manque de ressources tant humaines que financières mette un frein à la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité.

De plus, les exigences qu'entraîneront, auprès de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, toutes les étapes de mise sur pied du programme d'accès à l'égalité, c'est-à-dire du champ d'application à l'évaluation de l'atteinte des objectifs et le maintien de cette égalité, ne pourront être rencontrées qu'à la condition de doter cette dernière de ressources humaines, financières et matérielles substantielles. Nous savons que la Commission éprouve déjà des difficultés à répondre à toutes les demandes qui lui sont faites. Si en plus elle doit aider les organismes à élaborer les programmes d'accès à l'égalité, ce qui n'est pas une mince tâche, nous craignons qu'elle ne puisse remplir son rôle adéquatement et que l'application de la Loi en souffre.

⁶ McNeil, Jeannine, *Les P.A.E. et la mixité des ressources humaines*, Colloque: Les Enjeux de la mixité pour une véritable intégration des femmes, 61^e Congrès de l'ACFAS, Rimouski, 20 mai 1993.

Quant au Tribunal de la personne, il a lui aussi peine à répondre aux demandes qui lui sont faites faute de ressources. Or, si rien n'est prévu afin d'augmenter ses ressources, nous craignons que l'efficacité de la Loi en souffre aussi.

Recommandation 10 : Que des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes soient accordées aux organismes visés par la Loi afin de réaliser l'accès à l'égalité ; ainsi qu'à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse afin qu'elle puisse assurer adéquatement le suivi et le contrôle des organismes visés par la Loi et au Tribunal des droits de la personne afin qu'il puisse juger avec diligence des cas qui lui seront soumis.

11. Participation des organisations relatives aux groupes ciblés

En mars 1990, un comité consultatif sur les programmes d'accès à l'égalité a fait un rapport à la ministre déléguée à la condition féminine. Dans ce rapport, on y lit que :

"À la connaissance des organismes consultés, les travailleuses, qu'ils s'agissent de celles des entreprises du projet-pilote ou de celles d'autres organisations, savent rarement en quoi consiste un programme d'accès à l'égalité ; dans le meilleur des cas, même quand le concept est connu dans les grandes lignes, ses implications demeurent encore mal comprises."⁷

Dix ans plus tard, force nous est de constater que la situation est toujours la même. Les organismes avaient aussi émis le souhait d'être davantage impliqué dans le projet. La même situation se répète aujourd'hui et nous croyons que c'est se priver d'une excellente ressource en ne faisant pas appel à eux. On a qu'à penser aux organismes en options non-traditionnelles, aux organismes multiculturels, etc. qui pourraient être des bassins de main-d'œuvre extraordinaire ; aux organismes de sensibilisation, d'éducation et de formation qui pourraient faire la promotion, tels le comité aviseur femmes en développement de la main-d'œuvre et le comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes immigrantes, créations du gouvernement. Nous sommes convaincues que le partenariat et la responsabilisation sociale sont un gage de succès d'un tel programme et que, sans ces prémisses, l'application de la Loi sera difficile.

Recommandation 11 : Que les organismes ayant une expertise auprès des groupes cibles soient impliqués dans le processus.

⁷ Rapport final du comité consultatif sur les programmes d'accès à l'égalité secteur

Recommandations

Suite à l'analyse que le CIAFT a fait du projet de loi n° 143, voici les recommandations que nous désirons soumettre à la Commission :

1. *Que tous les organismes publics soient visés par la Loi sans égard au nombre d'employés.*
2. *Que l'obligation de se référer à la Classification nationale des professions du Canada soit retirée.*
3. *Que tout le personnel soit visé par la Loi sans égard à leur statut.*
4. *Que des délais précis soient clairement identifiés quant à la transmission du rapport d'analyse des effectifs à la Commission des droits de la personne ; quant à l'élaboration du programme d'accès à l'égalité et à sa mise en œuvre.*
5. *Que l'article 19 soit abrogé pour ne conserver que l'article 26.*
6. *Que la partie III de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne soit maintenue. (réf. Section IV, art. 22).*
7. *Que l'assistance à l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité en emploi soit prêtée par un autre ministère ou organisme et non par la Commission des droits de la personne et de la jeunesse.*
8. *Que le délai de trois ans pour faire rapport à la Commission soit réduit à un an.*
9. *Que les organismes visés par la Loi soient sensibilisés à la diversité des ressources humaines afin de maintenir les groupes cibles en emploi.*
10. *Que des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes soient accordées aux organismes visés par la Loi afin de réaliser l'accès à l'égalité ; ainsi qu'à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse afin qu'elle puisse assurer adéquatement le suivi et le contrôle des organismes visés par la Loi et au Tribunal des droits de la personne afin qu'il puisse juger avec diligence des cas qui lui seront soumis.*
11. *Que les organismes ayant une expertise auprès des groupes cibles soient impliqués dans le processus.*
12. *Qu'une attention particulière soit portée aux femmes doublement discriminées.*