

LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ AU QUÉBEC : UN ENGAGEMENT POLITIQUE TIMIDE

par Marie-Thérèse Chicha¹

Les programmes d'accès à l'égalité en emploi ont été introduits dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec en 1985. L'objectif poursuivi par la société québécoise était alors de combattre la discrimination systémique en emploi et de donner aux groupes victimes de discrimination une place équitable sur le marché du travail. Aujourd'hui, dix-sept ans plus tard, peut-on dire qu'ils ont rempli leur mission ? Cet article vise à brosser un tableau succinct de la situation actuelle au Québec en matière d'accès à l'égalité et à en faire ressortir les facteurs explicatifs.

Des programmes ayant fait leur preuve

Les programmes d'accès à l'égalité (PAE) ont été directement inspirés par les programmes américains d'*Affirmative Action* adoptés dans les années 70 en faveur des femmes et des Noirs. Ils ont été adoptés pour mettre fin à l'inégalité oppressante et durable subie par ces deux groupes sur le marché du travail. Durant la première décennie de leur mise en œuvre, alors que les gouvernements au pouvoir

étaient déterminés à éliminer la discrimination, les programmes américains firent la preuve de leur efficacité. Ceci était dû principalement à leur caractère coercitif et au rôle proactif et vigilant que jouait alors l'Equal Employment Opportunities Commission chargée de leur promotion et de leur surveillance.

On pouvait s'attendre à ce qu'au Québec les autorités mettent en œuvre les mêmes conditions pour assurer le succès que celles observées aux États-Unis. Cela était d'autant plus important qu'en les introduisant dans la Charte, le législateur indiquait clairement qu'ils faisaient partie des droits de la personne et avaient ainsi une portée quasi-constitutionnelle. Malheureusement ce ne fut pas le cas et dès le départ le gouvernement québécois a témoigné d'une attitude ambiguë vis-à-vis de ces programmes qui s'est traduite par une mise en œuvre fragmentée et timide. Cette orientation de départ s'est poursuivie au fil des années par l'adoption de diverses initiatives peu harmonisées entre elles.

Une multiplicité d'approches

En 1985 la Charte des droits prévoyait explicitement deux ap-

proches pour mettre en œuvre les PAE. D'une part, selon les dispositions de l'article 86.3, la Commission peut, après enquête et constat d'une situation de discrimination, recommander l'implantation d'un PAE dans un délai qu'elle fixe. Un tribunal peut également le faire s'il en est saisi par la Commission. D'autre part, selon l'article 86.7, le gouvernement doit exiger de ses ministères et organismes l'implantation de PAE dans le délai qu'il fixe. Ces deux approches ont eu peu d'effet, la Commission ayant toujours hésité à recommander un PAE à une entreprise et, de son côté, le gouvernement ayant montré peu d'empressement à exiger des actions sérieuses en matière d'accès à l'égalité de la part de ses propres ministères.

Une troisième approche favorisée par la Commission a été celle des PAE volontaires, c'est-à-dire dépendant de l'initiative potentielle d'employeurs convaincus de la nécessité de lutter contre la discrimination existant dans leur entreprise.

En 1987, une quatrième approche était adoptée celle de l'obligation contractuelle. Celle-ci s'appliquait aux organisations ayant un effectif de 100 employés ou plus et recevant du gouvernement un contrat ou une subvention d'au moins 100 000 \$. Il s'agissait d'un programme coercitif, calqué sur celui qui avait été mis en œu-

1. Professeure titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal.

vre aux États-Unis ainsi qu'au niveau fédéral canadien. Les entreprises qui ne respectaient pas ces obligations se voyaient menacées de ne plus figurer dans la liste des fournisseurs du gouvernement du Québec. Ces programmes visaient seulement trois groupes : les femmes, les autochtones et les minorités visibles.

Enfin, en 2001, une cinquième approche était adoptée, la Loi 143 ou Loi sur l'accès à l'égalité dans les organismes publics. Il s'agit d'une approche se voulant coercitive comme l'obligation contractuelle. Curieusement, son champ d'application exclut la fonction publique provinciale mais couvre les hôpitaux, les commissions scolaires, les municipalités, etc. Les groupes pouvant bénéficier de cette Loi sont les femmes, les autochtones, les minorités visibles ainsi qu'un nouveau groupe dont les membres ne sont généralement pas victimes de discrimination comme les trois autres, soit ceux dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais (par exemple, des allemands, suédois, polonais, etc.). Sur le plan opérationnel, l'inclusion de ce dernier groupe suscite, à juste titre, de nombreux problèmes et confusions dans les organisations qui y sont assujetties. Par contre, les personnes handicapées dont la situation sur le marché du travail reflète un haut degré de discrimination systémique ne peuvent bénéficier de ces mesures. On peut donc se questionner sur la cohérence de cette nouvelle intervention.

De plus, cette juxtaposition d'approches fait qu'aujourd'hui au Québec, il est difficile pour un membre des groupes visés, une femme ou un autochtone par exemple, de savoir s'il peut bénéficier

d'un PAE, en vertu de quelle approche et selon quels paramètres. On peut donc pressentir que peu de pression politique émanera de ces groupes déjà aux prises avec de multiples difficultés sur le marché de l'emploi : précarité des conditions de travail, harcèlement, discrimination salariale. Ceci est d'autant plus vrai que les PAE peuvent apparaître aux yeux de certains trop complexes et peu adaptés à la réalité du marché du travail et des entreprises.

Des programmes mal perçus

Les PAE sont souvent critiqués comme imposant aux entreprises une démarche lourde et complexe ainsi que des quotas peu adaptés au fonctionnement des organisations. Ces critiques sont-elles justifiées ou visent-elles simplement à discréditer ce type de politique ? Pour y répondre il faut d'abord saisir quel est le fondement de ces programmes. Ceux-ci ont été conçus pour combattre la discrimination systémique en emploi, c'est-à-dire le désavantage ou l'exclusion qui résultent de comportements, de règles ou de décisions prises par l'un ou l'autre des acteurs du marché du travail : les entreprises au premier chef, mais aussi les gouvernements, les syndicats, le système éducatif, etc. Ces éléments interagissent entre eux et créent une situation cumulative, une sorte de cercle vicieux auquel il est très difficile d'échapper. C'est la reconnaissance d'un tel état de fait qui a amené le législateur à adopter une mesure aussi progressiste théoriquement que les PAE. Ceux-ci comprennent deux volets : un

volet quantitatif - les objectifs numériques de représentation des groupes-cibles - et un volet qualitatif - l'élimination des pratiques discriminatoires et l'adoption de diverses mesures de rattrapage ou de soutien.

Les malentendus au sujet du contenu des PAE limitent considérablement leur portée. D'une part, les employeurs sont persuadés qu'un PAE est synonyme de quotas arbitraires et de mesures tatillonnes et inadaptées en matière de gestion des ressources humaines. Ce sentiment est souvent partagé par les employés de la majorité. Les membres des groupes visés, quant à eux, craignant d'être étiquetés comme peu compétents mais jouissant de privilèges indus, hésitent à se prévaloir de ces mesures.

Les objectifs numériques sont-ils des quotas ? Non, car ce terme réfère à des seuils arbitraires qu'il faut atteindre coûte que coûte. Les objectifs numériques sont établis à partir d'une estimation du nombre de personnes membres de l'un ou l'autre des groupes visés, détenant la compétence pour remplir une fonction donnée dans une entreprise. Il ne s'agit donc pas d'embaucher une femme incompetente plutôt qu'un homme compétent. Il s'agit plutôt, à compétence égale, de préférer les femmes tant qu'elles sont sous-représentées à l'intérieur d'une occupation dans une entreprise donnée.

Quant aux mesures qualitatives, elles exigent que l'employeur examine ses pratiques (de recrutement, de sélection, de formation, etc.) afin d'en éliminer les aspects discriminatoires, tels que certains tests ou certaines questions ou interprétations dans les entrevues de sélection portant sur les projets person-

nels ou familiaux (pour les femmes) ou sur la valeur de l'expérience et des diplômes acquis à l'étranger (pour les immigrants), etc. Il ne s'agit donc pas d'imposer aux employeurs des pratiques qui sont en complet désaccord avec leurs pratiques courantes mais d'assainir celles-ci et de les adapter aux nouvelles réalités démographiques du marché du travail.

Un manque de volonté politique

Les malentendus au sujet de la portée des PAE sont entretenus par un manque de volonté politique à différents niveaux. Prenons pour illustration les obligations contractuelles. Il s'agit d'une approche au départ très prometteuse puisqu'elle avait un caractère contraignant et s'accompagnait de sanctions, comme on l'a indiqué plus haut. Nous avons fait un bilan exhaustif de ces programmes 9 ans après leur mise en vigueur. Ce bilan résultait d'une enquête auprès des 170 entreprises québécoises qui y étaient soumises fin 1998 et le taux de réponse de 80 % est garant de la fiabilité des résultats.

Pourquoi avoir éprouvé le besoin de procéder par enquête ? Parce que, aussi surprenant que cela paraisse, les données relatives à ces programmes sont détenues à la Direction des PAE de la Commission des droits sous le sceau de la confidentialité. Un programme reflétant un choix fondamental de la société québécoise et financé à même les fonds publics (il s'agit rappelons-le de contrats gouvernementaux octroyés aux entreprises) est ainsi

soustrait à toute surveillance. La Direction des PAE de la Commission des droits en est le maître d'oeuvre et n'a de comptes à rendre à personne.

Les résultats de notre enquête ont démontré que, hormis un petit nombre d'entreprises plus progressistes, la majorité d'entre elles s'étaient peu conformées aux obligations et cela en toute impunité. Peu d'entre elles avaient reçu un avis de non conformité et, encore moins, sanctionnées. Les objectifs quantitatifs de représentation des femmes étaient la plupart du temps loin d'être atteints. La situation était encore plus déplorable pour les minorités visibles. Quant aux autochtones, ils constituaient véritablement les laissés-pour-compte de l'accès à l'égalité.

Pourquoi de tels résultats ? À notre avis, le facteur majeur est un manque de volonté politique notamment de la part du gouvernement québécois. Dès le départ, le gouvernement a donné un signal de peu d'engagement envers les PAE en faisant le pari que l'approche volontariste, donnerait des résultats. Or, assez rapidement une évaluation des programmes volontaires effectuée par divers organismes gouvernementaux a démontré que ces programmes étaient abandonnés par les entreprises dès que la subvention gouvernementale était retirée. Malgré cela, le gouvernement n'a pas adopté de mesures contraignantes à l'exception du programme d'obligation contractuelle en 1987. Or celui-ci non seulement n'était soumis à aucun examen public mais de plus, selon la Commission des droits, de nombreux contrats de 100000 \$ et plus ont été attribués par divers ministères à des entreprises ayant 100 employés et plus, sans les assujettir

à l'obligation contractuelle.

Enfin, la Loi 143 qui vient d'être adoptée et qui rend les programmes obligatoires pour le secteur parapublic, exclut la fonction publique comme on l'a indiqué plus haut. Or selon les données disponibles, celle-ci est encore bien loin de refléter la diversité démographique québécoise. En l'exonérant de cette nouvelle loi, le gouvernement, à notre avis, a non seulement pris une décision injustifiée, mais, ce qui est encore plus grave, il a clairement indiqué que son engagement en faveur des PAE était, tout compte fait, limité.

En guise de conclusion

En somme, qu'aurait-il fallu pour que les PAE soient un réel instrument au service des droits de la personne ? À partir des diverses expériences et recherches consultées, nous pouvons affirmer que les conditions nécessaires sont d'abord relatives au caractère universel de la Loi : tous les secteurs public et privés doivent être couverts. Cette loi devrait également être obligatoire pour toutes les organisations. Enfin, et surtout, ce qu'il faudrait c'est une réelle prise de conscience de la situation de discrimination quotidienne et pénible vécue par les membres des divers groupes cibles, de la perpétuation et même dans certains cas de l'accentuation de ces discriminations sous l'effet des transformations économiques. Les PAE ne sont ni un luxe, ni un privilège pour ceux qui sont victimes de discrimination. Ils représentent une condition de fond pour que la société québécoise présente pleinement un visage de justice et de convivialité.