



La Commission sur l'égalité en matière d'emploi
264, rue Adelaide est
Toronto (Ontario) M5A 1N1
(416) 369-4722
Juge Rosalie Silberman Abella
Commissaire

Égalité en matière d'emploi: Rapport d'une Commission royale

Sommaire général

MANDAT DE LA COMMISSION

En vertu du mandat de la Commission, le Juge Rosalie Silberman Abella était chargée d'enquêter sur les moyens les plus efficaces, productifs et équitables d'éliminer la discrimination systémique et de favoriser l'égalité en matière d'emploi des femmes, des autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles. À cette fin, elle devait examiner les pratiques d'emploi de onze sociétés d'État et entreprises appartenant au gouvernement et qui représentaient une gamme étendue d'entreprises canadiennes, soit Petro-Canada, Air Canada, Chemins de fer Nationaux du Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Société canadienne des postes, Société Radio-Canada, Énergie Atomique du Canada Limitée, Société pour l'expansion des exportations, Téléglobe Canada, de Havilland Aviation du Canada Limitée et la Banque fédérale de développement.

Il était clair dès le début que seule une approche générale conviendrait. Par conséquent, la Commission a considéré la situation dans les onze sociétés à l'étude comme exemple illustratif de la situation générale. Il est impossible d'évaluer honnêtement les pratiques d'emploi d'une société sans tenir compte de ce qui se fait ailleurs. Au mieux, il serait difficile de formuler des jugements sur la mesure dans laquelle les pratiques des sociétés d'État et des entreprises appartenant au gouvernement sont adéquates sans tenir compte de la situation des autres Canadiens, de leurs opinions et de leurs attentes.

Qui plus est, sans une analyse générale des obstacles complexes auxquels sont confrontés les quatre groupes précités, il est impossible de dresser un tableau fidèle de la situation. L'ambiance d'une entreprise, quelle qu'elle soit, reflète le milieu social, culturel, économique et politique dans lequel elle évolue. Aussi, pour examiner les pratiques d'emploi d'une entreprise, il faut également se pencher sur la collectivité en général. Pour recommander des mesures efficaces visant à aplanir les obstacles à l'égalité, il faut examiner la façon dont le problème se traduit au sein de la société en général avec au moins autant d'attention que dans les entreprises.

Suite à son analyse des pratiques d'emploi des onze sociétés d'État et entreprises appartenant au gouvernement, la Commission a conclu que l'amélioration de la condition des femmes, le seul groupe pour lequel les sociétés possédaient des données, avait été minime sur une période de cinq ans. En effet, les femmes restent démesurément cantonnées dans les professions les moins bien rémunérées, et ce dans toutes les sociétés. Elles sont peu nombreuses à occuper des postes de direction ou de surveillance.

Ce n'est que dans les sociétés où des mesures ont été adoptées pour supprimer les obstacles discriminatoires au travail, notamment à la Société canadienne d'hypothèques et de logement, que la situation des femmes s'est véritablement améliorée. Les dirigeants des onze sociétés s'entendaient pour dire que sans législation et une obligation de présenter des rapports, il était peu

probable que des progrès sensibles soient accomplis.

LES GROUPES À L'ÉTUDE

La Commission a formulé des recommandations après avoir consulté les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Il est évident que leur collaboration est essentielle à l'établissement et à la mise en oeuvre de programmes à leur intention.

La plupart des représentants des groupes à l'étude que la Commission a rencontrés étaient d'avis que le gouvernement devait davantage intervenir pour assurer leur participation équitable en milieu de travail. Selon eux, les lois antidiscriminatoires adoptées jusqu'ici pour régler les cas individuels de discrimination intentionnelle ne sont pas de taille vu l'ampleur de la discrimination systémique.

La Commission a étudié la situation, dans la population active, de trois des groupes à l'étude, car il n'existe pas de données nationales exhaustives sur les personnes handicapées. Elle a dénombré quatre facteurs qui peuvent témoigner, du point de vue statistique, de discrimination systémique: les taux d'activité, les taux de chômage, les échelles salariales et la ségrégation professionnelle.

Les données les plus récentes et exhaustives sur ces quatre facteurs se trouvent dans le Recensement du Canada de 1981. Des données supplémentaires sur les femmes sont également recueillies au moyen de l'Enquête mensuelle sur la population active et ses suppléments.

Il est impérieux de recueillir tous les cinq ans des données de recensement sur la participation des quatre groupes cibles à la population active.

En 1982, 52% des femmes faisaient partie de la population active. Elles représentaient alors 41% des actifs. Entre 1966 and 1982, la population active masculine a augmenté de 35%, et la population active féminine de 119%.

De 1969 à 1981, le taux de chômage des femmes était plus élevé que celui des hommes. Les femmes travaillant à temps plein toute l'année en 1982 touchaient en moyenne 64 cents par rapport à chaque dollar que touchaient les hommes dans la même situation, et les travailleuses gagnaient en général 55 cents pour chaque dollar gagné par les hommes. L'écart salarial entre les hommes et les femmes s'est rétréci de seulement 11% en 70 ans.

La proportion de femmes exerçant des emplois à revenus élevés est excessivement faible. En 1981, comme en 1971, les femmes étaient cantonnées dans les domaines du travail de bureau, de la vente et des services. Les femmes représentent environ 72% de tous les travailleurs à temps partiel, quoique en 1981-1982, une femme sur quatre à temps partiel aurait préféré un emploi à temps plein.

En général, le taux d'activité des autochtones est bas, leur taux de chômage est élevé et leurs revenus faibles. Les données les plus récentes sur les autochtones ont été recueillies lors du recensement de 1981. Elles indiquent que le

taux d'activité des hommes autochtones en 1981 s'établissait à 60,7%, comparativement à 78,2% pour l'ensemble de la population active masculine. Le taux d'activité des femmes autochtones était de 36,7%, par rapport à 51,8% pour l'ensemble de la population active féminine. Le taux de chômage des hommes autochtones en 1981 s'élevait à 16,5%, alors que celui de l'ensemble de la population active masculine était de 6,5%. Le taux de chômage des femmes autochtones s'établissait à 17,3%, comparativement à 8,7% pour l'ensemble de la population active féminine.

Le revenu moyen des hommes autochtones était 63% de celui des hommes non autochtones et le revenu moyen des femmes autochtones était 72% de celui des femmes non autochtones.

Les données sur les personnes handicapées et les minorités visibles sont incomplètes. Toutefois, on estime que le taux de chômage des personnes handicapées adultes se situe peut-être à 50% ou plus. Les données qui existent sur les minorités visibles révèlent des différences quant aux caractéristiques en matière d'emploi, mais il est évident que de nombreux groupes doivent faire face à la discrimination systémique.

Tous les groupes ont fait part des obstacles suivants en matière d'emploi: enseignement et cours de formation insuffisants ou inadéquats; systèmes d'information inadéquats sur les possibilités de formation et d'emploi; aucune possibilité d'exprimer leurs points de vue à l'égard des programmes qui les touchent; pratiques restrictives des employeurs en matière de recrutement, d'embauche et d'avancement; et suppositions discriminatoires à leur endroit.

Toutes les études menées par le gouvernement au cours des cinq dernières années ont vivement recommandé l'adoption de certaines mesures interventionnistes pour aider les groupes visés à faire équitablement concurrence pour les débouchés. En guise de réponse, de petites modifications seulement ont été apportées au système. L'échelle des progrès enregistrés pour ces groupes varie de négligeables à lents, et pourtant, on constate une réticence inexplicable à donner suite de façon sérieuse aux conclusions des travaux de recherche.

Indépendamment de la gamme de différences propres aux quatre groupes à l'étude et les distinguant les uns des autres, les membres de ces groupes s'entendaient, lors de presque toutes les réunions que la Commission a tenues à travers le Canada avec les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles, pour reconnaître le besoin d'une intervention gouvernementale visant à augmenter leur participation à la population active. Leur espoir était de passer, le plus vite possible, de l'état de cobayes du laboratoire politique à celui de bénéficiaires de la volonté politique.

MESURES OBLIGATOIRES: ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

La Commission a conclu que les mesures volontaires sont insuffisantes pour contrer l'étendue et la persistance de la discrimination systémique dans les milieux de travail au Canada. Par conséquent, elle recommande que tous les employeurs réglementés par le fédéral soient tenus, de par la loi, de mettre en oeuvre des programmes d'équité en matière d'emploi.

La Commission s'est fait dire à maintes reprises que l'expression «action positive» était ambiguë et obscure. Pour bien des gens, l'expression «action positive» évoque des politiques interventionnistes du gouvernement, et cela suffit pour qu'ils réagissent très mal. Pour d'autres, toutefois, le genre et le degré d'intervention y sont pour beaucoup. Autrement dit, il n'y a pas trop de réticence à discuter de l'élimination des obstacles discriminatoires au travail, mais on se refuse à discuter «d'action positive» comme on l'entend aujourd'hui.

Cela étant, 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. Aucun principe n'est sacrifié par le fait de troquer une expression dont la définition est remise en cause contre une autre vraisemblablement plus précise qui favorise un débat plus constructif.

Aux termes de la loi, les employeurs seraient obligés de concevoir et de maintenir des pratiques d'emploi visant à lever les obstacles discriminatoires au travail. La Commission ne recommande pas que des quotas soient imposés.

La Commission envisage l'équité en matière d'emploi comme un aspect des activités des employeurs ayant trait aux ressources humaines et à la planification stratégique et elle a recommandé que les employeurs aient la latitude nécessaire pour modifier leurs pratiques d'emploi. Des statistiques pertinentes et des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi formulées par l'organisme chargé de l'application de la loi sur l'équité en matière d'emploi seraient fournies aux employeurs pour les aider dans leur processus de planification. Les lignes directrices seraient élaborées dans le cadre de nombreuses consultations avec les représentants du monde des affaires, des syndicats et des quatre groupes à l'étude, à l'échelle nationale et régionale.

Quoiqu'il ne soit pas nécessaire d'énumérer dans la législation sur l'équité tous les domaines où les employeurs et les syndicats seraient censés, lorsqu'il y a lieu, de modifier leurs pratiques les domaines principaux devraient être précisés. Mentionnons notamment les méthodes de recrutement et d'embauche, les pratiques en matière d'avancement, le salaire égal pour un travail de valeur égal, les régimes de pension et d'avantages, la salubrité des locaux et l'accès au lieu de travail, les examens et les évaluations professionnels, les aptitudes et les exigences professionnelles, les dispositions relatives aux congés parentaux, et les possibilités de congés d'études et de formation.

La réussite d'un programme d'équité en matière d'emploi se mesure à ses résultats, en l'occurrence une amélioration de l'emploi des membres des groupes cibles qui sont qualifiés. Toutefois, pour évaluer les résultats, il faut des données. C'est pourquoi la Commission propose que les employeurs soient tenus de recueillir des données sur les taux d'activité de leur effectif, notamment sur le nombre de femmes, d'autochtones (Indiens inscrits, Indiens non inscrits, Métis et Inuits), de personnes handicapées et de membres de groupes ethniques et raciaux donnés, par catégorie professionnelle, échelle salariale et quartile salarial. L'employé serait libre de préciser ou non son sexe, sa race, son ethnicité ou son handicap et les données seraient confidentielles. La Commission recommande également que les données soient rassemblées sur la proportion de membres des groupes cibles dans les embauchages, les promotions, les départs, les mises à pied, le travail à temps partiel, le travail à contrat, les groupes d'études ou les comités, en formation ou en congé d'études.

Ces données seraient transmises annuellement à l'organisme d'application et évaluées par ce dernier après avoir été analysées par Statistique Canada. Si les résultats sont jugés anormalement bas, compte tenu des débouchés de l'employeur, de ses antécédents et de la composition de la main-d'oeuvre locale, l'organisme d'application déterminera si ces résultats ont été causés par des pratiques discriminatoires.

L'organisme d'application de l'équité en matière d'emploi rendrait publiques les données de l'employeur, l'analyse de Statistique Canada et sa propre évaluation dans un rapport annuel soumis au Parlement.

La Commission recommande que l'obligation de mettre en oeuvre des mesures d'équité en matière d'emploi entre immédiatement en vigueur, mais que l'obligation de transmettre des données à l'organisme d'application ne soit pas imposée avant trois ans pour permettre l'élaboration et la normalisation des exigences relatives aux données, et la réorganisation des systèmes d'information des employeurs et la restructuration de leurs systèmes de planification stratégique et de ressources humaines.

L'étude, par la Commission, des programmes obligatoires d'action positive aux États-Unis montre que les mesures d'action positive doivent être rendues obligatoires par la loi pour qu'elles portent fruit. La Commission a conclu que l'application de l'équité en matière d'emploi exigeait la présence d'un organisme qui soit indépendant; qui dispose d'un personnel qualifié connaissant bien les relations de travail, les systèmes d'emploi et les questions des droits de la personne; qui a les ressources nécessaires pour s'acquitter de son mandat; et qui consulte fréquemment les représentants nationaux et régionaux du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles lors de la formulation de lignes directrices.

MODÈLES D'APPLICATION

La Commission propose divers modèles d'application de l'équité en matière d'emploi. Le premier modèle élargit le champ des compétences de la Commission canadienne des droits de la personne de manière qu'elle soit également responsable de l'équité en matière d'emploi et du respect de l'obligation contractuelle, y compris la formulation des lignes directrices, la collecte, l'examen et l'évaluation des données et l'application de l'équité en matière d'emploi. En outre, un nouvel organisme indépendant serait créé et chargé de conseiller les employeurs, d'une façon confidentielle, sur la manière d'appliquer l'équité en matière d'emploi dans leur entreprise. Il collaborerait également avec la Commission canadienne des droits de la personne aux fins de la formulation de lignes directrices et du règlement des plaintes.

Le deuxième modèle prévoit la création d'un organisme indépendant qui serait entièrement responsable de l'équité en matière d'emploi et du respect de l'obligation contractuelle.

Le troisième modèle reprend le premier, avec ceci de différent que c'est le Centre canadien de productivité et du marché du travail, plutôt qu'un nouvel organisme, qui serait appelé à collaborer avec la Commission canadienne des droits de la personne pour la formulation de lignes directrices, en mettant à profit l'apport des groupes cibles, du monde des affaires et des syndicats.

Le quatrième et dernier modèle donne également à la Commission canadienne des droits de la personne la compétence en ce qui concerne le respect de l'égalité en matière d'emploi et de l'obligation contractuelle et prévoit la modification du *Code canadien du travail* de telle sorte que les inspecteurs du travail soient tenus de compléter les enquêtes réalisées par la Commission canadienne des droits de la personne en surveillant l'application de l'équité en matière d'emploi et en signalant les infractions éventuelles à la Commission canadienne des droits de la personne afin qu'elle fasse respecter la loi.

OBLIGATION CONTRACTUELLE

Vu l'étendue de la discrimination systémique et la conviction que la justice repose sur une application générale de la loi, la Commission recommande que tous les employeurs réglementés par le fédéral soient soumis à la législation sur l'équité en matière d'emploi. Pour ces mêmes raisons, la Commission prie instamment les gouvernements provinciaux et territoriaux d'adopter des lois sur l'équité en matière d'emploi qui seront, dans la mesure du possible, compatibles avec les lois fédérales en la matière.

Faute d'une loi obligeant tous les employeurs à assurer l'équité en matière d'emploi, le gouvernement fédéral devrait favoriser l'équité en matière d'emploi dans le secteur privé en recourant au respect de l'obligation contractuelle.

Autrement dit, le gouvernement s'engagerait à acheter des biens et des services uniquement des entreprises qui consentent à adopter des mesures d'équité en matière d'emploi et à négocier et respecter d'autres dispositions pour tenir compte des besoins locaux, notamment la nécessité de fournir des cours de formation, des services de transport ou des logements dans les régions nordiques ou isolées.

Pour éviter les doubles emplois, le respect de l'obligation contractuelle doit être confié au même organisme chargé de faire appliquer l'équité en matière d'emploi.

ÉGALITÉ DE SALAIRE

L'égalité de salaire pour un travail de valeur égale est un élément essentiel de l'équité en matière d'emploi et de l'obligation contractuelle.

Actuellement, l'égalité de salaire pour des fonctions équivalentes est obligatoire aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Toutefois, cette loi ne s'applique qu'à 11% de la population active canadienne. Quoique le Canada ait ratifié les accords internationaux qui préconisent le principe de l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale, les lois provinciales ne traduisent pas ces engagements internationaux. En fait, la plupart des lois provinciales se limitent au principe «à travail égal, salaire égal», si bien qu'elles ne s'appliquent qu'aux hommes et aux femmes qui exercent le même emploi ou un emploi semblable dans la même entreprise.

ÉDUCATION ET FORMATION

Consciente qu'aucune stratégie visant à améliorer la condition de certains groupes en matière d'emploi ne peut aboutir si les intéressés n'ont pas les compétences nécessaires, la Commission a examiné les possibilités d'éducation et de formation offertes aux membres des groupes en question. Cet examen a porté, entre autres, sur le rôle des conseillers dans les établissements d'enseignement, sur les conséquences des stéréotypes sexuels et des modèles types dans les écoles, sur la disponibilité des cours à temps partiel et de l'éducation permanente, sur les cours de langue et d'alphabétisation ainsi que sur l'accès des membres des groupes cibles aux programmes établis en vertu de la *Loi nationale sur la formation*.

La Commission a conclu que les difficultés en matière d'éducation et de formation auxquelles sont confrontés chaque groupe varient tellement les unes des autres qu'une seule et même stratégie ne serait pas adéquate pour tous les groupes. Aussi, la Commission a formulé des recommandations en fonction des besoins de chaque groupe.

Elle a également formulé des recommandations qui ont une portée générale et, notamment, que les programmes de formation, pour qu'ils soient efficaces, pertinents et accessibles, soient établis en consultation avec des comités consultatifs locaux composés d'analystes de la population active et de représentants des quatre groupes cibles, du monde des affaires, des syndicats, des établissements d'enseignement et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

La Commission est d'avis que les employeurs doivent faire en sorte que les

membres qualifiés des groupes cibles, quel que soit leur niveau professionnel, reçoivent leur part de congés d'études et de formation. L'accès à ce genre de congés est un aspect important de tout programme d'équité en matière d'emploi.

SOIN DES ENFANTS

La Commission a constaté qu'un obstacle majeur à l'égalité au travail des femmes qui sont mères de famille est l'absence de services abordables et de qualité pour le soin des enfants.

En 1981, il y avait plus de 950 000 enfants d'âge préscolaire dont la mère travaillait. Pourtant, en 1982, il n'y avait de la place que pour 124 000 enfants dans les services de garde qui détenaient un permis. L'an dernier, plus de la moitié de toutes les mères d'enfants d'âge préscolaire ont travaillé. Bien que, aux termes de la législation canadienne, le soin des enfants incombe et à la mère et au père, selon la coutume, c'est la mère qui s'est toujours vu attribuer cette responsabilité. Aussi, non seulement le manque de services adéquats de soins des enfants empêche les femmes de travailler, mais il limite la qualité de leur participation au marché du travail.

L'expression «soin des enfants» est préférable à «garderie», car elle décrit un système plus complet conçu pour offrir des soins aux enfants en l'absence des parents. Idéalement, le système de soin des enfants devrait être financé par les deniers publics, être de bonne qualité, accessible à tous sans être obligatoire et destiné aux enfants dès leur naissance et au moins jusqu'à ce qu'ils soient en âge légal de rester à la maison sans la présence d'un adulte.

La Commission recommande qu'une Loi nationale sur le soin des enfants soit votée, après la tenue de consultations avec les provinces, les territoires et les groupes d'intérêts, de manière à garantir que les normes soient uniformes et que les besoins des parents des régions urbaines et rurales ainsi que les besoins spéciaux des enfants autochtones, de ceux des groupes minoritaires ou des enfants handicapés soient pris en compte. En attendant qu'un système universel soit adopté, des services de soins aux enfants doivent être mis à la disposition des parents qui ne peuvent fournir des soins continuels à leurs enfants et de ceux qui ont des enfants handicapés ayant des besoins spéciaux.

CONCLUSION

L'équité en matière d'emploi est une stratégie conçue pour effacer les effets de la discrimination et pour rendre équitable la concurrence pour les possibilités d'emploi pour ceux et celles qui jusqu'ici ont été arbitrairement exclus. Elle nécessite un dosage particulier de plusieurs éléments, à savoir ce qui est indispensable, ce qui est juste et ce qui est faisable.

Pour garantir le droit à l'égalité sans aucune discrimination, le gouvernement doit intervenir au moyen de lois. Il ne s'agit pas de savoir si nous avons besoin d'une réglementation, mais de déterminer où et comment elle doit s'appliquer.

Nous avons besoin de l'égalité des chances pour assurer un accès équitable aux possibilités d'emploi et de l'équité en matière d'emploi pour atteindre la justice dans le résultat obtenu.

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

Ce qu'il nous faut pour atteindre l'égalité dans l'emploi, c'est une prise de position concrète au niveau politique pour contrer la discrimination systémique. Il faut d'abord permettre à chaque groupe de parvenir à un niveau équitable de concurrence. Ensuite, faire réagir le milieu de travail et éliminer les obstacles qui nuisent de façon indue aux possibilités d'emploi et d'avancement.

Ce n'est pas que les membres des groupes cibles ne sont pas intrinsèquement capables de parvenir à l'égalité par leurs propres moyens, mais que les obstacles sociaux et autres qui entravent leur route sont si considérables et si ancrés qu'il est impossible de les surmonter sans une intervention. Attendre et espérer que les obstacles disparaissent avec le temps, serait faire preuve d'impassibilité et d'une inconscience impardonnable. L'égalité en matière d'emploi ne deviendra réalité que si nous mettons tout en oeuvre pour y parvenir.

Le volume II du rapport, qui contient une sélection des documents de recherche préparés pour la Commission, sera publié au début de 1985.