

Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics

Ce document peut être consulté sur le site Web du ministère de la Justice à l'adresse suivante : **www.justice.gouv.qc.ca**.

ISBN : 978-2-550-85804-1 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020

© Gouvernement du Québec

Table des matières

1. Introduction	4
2. La mise en œuvre de la Loi	5
2.1. Les mécanismes prévus	5
2.2. La représentation des groupes visés	7
a) Les femmes	7
b) Les Autochtones	7
c) Les minorités visibles	7
d) Les minorités ethniques	8
e) Les personnes handicapées	8
3. Le maintien de la Loi ou sa modification	9
a) L'évolution du marché du travail	9
b) Les responsabilités des organismes	9
c) Le maintien de l'égalité	10
d) L'habilitation réglementaire	10
e) Le rapport sur la mise en œuvre	10
4. Conclusion	11

1. Introduction

La Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics¹ (la Loi), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001, institue un cadre particulier d'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics pour corriger la situation des personnes faisant partie de certains groupes victimes de discrimination en emploi. Les groupes visés par la Loi sont les femmes, les Autochtones, les personnes faisant partie d'une minorité visible et les personnes faisant partie d'une minorité ethnique. Ces dernières sont celles dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais et qui font partie d'un groupe autre que celui des Autochtones et celui des personnes faisant partie d'une minorité visible. En 2005, la Loi fut modifiée pour inclure les personnes handicapées parmi les groupes visés. La Loi s'applique à certains organismes publics dès lors qu'ils emploient 100 personnes ou plus pendant une période continue de 6 mois au cours de chacune de 2 années consécutives.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (la Commission) est chargée de veiller à l'application de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics. Elle doit publier, tous les trois ans, la liste des organismes publics assujettis à la Loi et faire état de leur situation en matière d'égalité en emploi². Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, la Commission a produit cinq rapports triennaux couvrant les périodes suivantes : 2001-2004, 2004-2007, 2007-2010, 2010-2013 et 2013-2016. Elle a également produit quatre rapports sectoriels sur les effectifs policiers de la Sûreté du Québec, sur les sociétés de transport, sur les commissions scolaires et sur les cégeps.

En vertu de l'article 32 de la Loi, le ministre responsable de l'application de la partie III de la Charte des droits et libertés de la personne³, en l'occurrence la ministre de la Justice⁴, doit, au plus tard le 1^{er} avril 2006 et par la suite tous les cinq ans, produire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de ladite loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. Ce rapport doit ensuite être déposé à l'Assemblée nationale. Le premier rapport ministériel a été déposé le 2 mai 2006 à l'Assemblée nationale⁵.

Au cours des années suivantes, les organismes et la Commission ont dû s'adapter pour tenir compte des modifications législatives apportées en 2005 pour inclure les personnes handicapées dans les groupes visés. De plus, des changements organisationnels majeurs sont survenus dans le secteur municipal et dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Les organismes, en pleine restructuration, ont demandé des délais supplémentaires dans l'implantation des programmes, et ce, notamment en raison de la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle.

1 RLRQ, chapitre A-2.01.

2 Article 23.

3 RLRQ, chapitre C-12.

4 *Ibid.*, article 133.

5 *Rapport 2001-2006 sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics.*

Pendant près d'une décennie, la Commission a priorisé le soutien aux employeurs et le traitement des rapports d'analyse des effectifs. Elle a récemment modifié la méthodologie utilisée pour mieux évaluer la représentation des groupes visés dans les organismes assujettis à la Loi. Il importe de rappeler à cet égard que la Loi a pour but de rendre le personnel des organismes qui y sont assujettis plus représentatif de la diversité de la main-d'œuvre.

Ces éléments combinés ont conduit la Commission à ajuster et revoir ses pratiques à plusieurs reprises afin d'améliorer la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité dans les organismes publics.

Dans le but de présenter un meilleur portrait de la situation pour l'ensemble des groupes visés dans tous les organismes, il a donc semblé préférable de retarder la publication du rapport prévu à l'article 32 de la Loi.

2. La mise en œuvre de la Loi

2.1. Les mécanismes prévus

Dans un premier temps, la Loi oblige les organismes publics à procéder à l'analyse de leurs effectifs afin de déterminer, pour chaque type d'emploi, le nombre de personnes faisant partie de chacun des groupes visés. Puis, ces organismes doivent transmettre à la Commission le rapport d'analyse des effectifs. Ils doivent y mentionner le nombre de personnes composant les effectifs et la proportion que chacun des groupes visés par la Loi⁶ représente, pour chaque type d'emploi.⁷

La Commission compare ensuite les résultats de cette analyse avec des données régionales ou provinciales reflétant le nombre de personnes faisant partie de chaque groupe visé par la Loi et qui sont compétentes ou aptes à devenir compétentes dans un délai raisonnable pour occuper les types d'emplois concernés⁸. En cas de sous-représentation d'un groupe visé, un organisme sera tenu d'établir un programme d'accès à l'égalité en emploi pour corriger la situation⁹. Il est à noter que la Commission a mis en place une solution technologique qui permet d'effectuer l'analyse des effectifs des organismes et l'élaboration d'un programme en 6 mois plutôt qu'en 12 mois comme l'indique la Loi¹⁰.

L'organisme doit ensuite implanter son programme et prendre les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs poursuivis selon l'échéancier prévu, puis faire rapport à la Commission tous les trois ans¹¹. Dans ce rapport, l'organisme doit faire état des mesures prises et des résultats obtenus¹². La Loi ne décrit pas précisément le contenu de ce rapport et ne formule pas de critères pour évaluer les résultats obtenus, outre ceux définis à l'article 16 de la Loi, lesquels concernent l'évaluation d'un programme.

6 Articles 3 et 5.

7 Article 9.

8 *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne* (LQ 2000, chapitre 45), notes explicatives.

9 Article 10.

10 Article 20.

11 *Ibid.*

12 Articles 9 et 21.

Si l'égalité en emploi est atteinte, que ce soit après l'analyse des effectifs ou l'implantation d'un programme, l'organisme doit veiller à la maintenir¹³. Il est à noter que la Loi n'indique pas comment cette « veille » doit être effectuée.

Si un organisme omet de transmettre son rapport d'analyse d'effectifs ou de se conformer à une recommandation de la Commission, la Loi indique que c'est le Tribunal des droits de la personne qui a compétence pour décider de la question ou pour rendre l'ordonnance appropriée¹⁴. À cet égard, certaines démarches juridiques ont déjà été entreprises auprès de deux organismes à la suite de leur refus de collaborer. La situation a été corrigée de sorte que la Commission n'a pas eu à saisir le Tribunal depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

En date du 31 mars 2019, parmi les 330 organismes visés : 2 élaboraient leur programme (0,6 %), 69 implantaient la première phase de leur programme (20,9 %), 203 implantaient la deuxième phase de leur programme (61,5 %), 54 implantaient la troisième phase de leur programme (16,4 %) et 2 avaient atteint l'égalité en emploi (0,16 %). La situation des organismes varie en fonction de leur nature :

- Les 61 organismes faisant partie du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que les 3 régies intermunicipales de police implantaient tous la première phase de leur programme;
- Les 48 cégeps et les 19 universités implantaient la deuxième phase de leur programme;
- 26 établissements privés d'enseignement primaire et secondaire (92,9 %) implantaient la deuxième phase de leur programme, alors que 2 établissements (7,1 %) avaient atteint l'égalité en emploi;
- La majorité des sociétés d'État (24, soit 88,9 % d'entre elles), des sociétés de transport (6, soit 75 % d'entre elles) et des municipalités (54, soit 98,2 % d'entre elles) implantaient la deuxième phase de son programme;
- Plus des trois quarts des commissions scolaires implantaient la troisième phase de leur programme (54 d'entre elles), alors que l'autre quart des commissions scolaires implantaient la deuxième phase de leur programme (16 d'entre elles).

Les réorganisations administratives survenues dans le monde municipal et le réseau de la santé et des services sociaux ont eu des répercussions sur l'élaboration et l'implantation des programmes des organismes qui en font partie. Cette situation peut expliquer pourquoi certains d'entre eux en sont à la première phase d'implantation de leur programme.

Il faut souligner qu'il n'y a pas de nombre maximal de phases d'implantation des programmes. Ainsi, le nombre de phases d'implantation réalisées dans un organisme ne reflète pas en soi l'état d'avancement vers l'égalité en emploi. Certains organismes pourraient avoir besoin de moins de phases d'implantation pour l'atteindre, alors que d'autres devront en mettre plusieurs en œuvre.

Somme toute, les mécanismes prévus par la Loi sont appliqués par la Commission et les organismes. Les récents changements apportés par la Commission dans ses procédés administratifs lui permettent de mieux prêter assistance aux organismes qui élaborent et implantent leur programme. Quant aux organismes, ils progressent dans l'implantation de leur programme.

¹³ Articles 18 et 19.

¹⁴ RLRQ, chapitre E-20.1, article 1.

2.2. La représentation des groupes visés

La situation de chacun des groupes visés n'a pas évolué de la même façon depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Alors que certains groupes sont mieux représentés qu'auparavant, on peut constater que d'autres demeurent sous-représentés.

Les données utilisées pour rédiger la présente section proviennent de la Commission. Elles reflètent la situation de l'égalité en emploi en date du 31 mars 2019.

a) Les femmes

À l'échelle de la province, le taux de représentation des femmes était de 65 % des effectifs des organismes, alors qu'il était de 54 % en 2009. Même si plusieurs efforts devront être consentis relativement aux emplois cadres et aux emplois traditionnellement masculins, le taux de représentation des femmes a progressé de manière considérable au cours des dernières années. Ce taux dépassait d'ailleurs la cible de 50 % des effectifs dans toutes les régions du Québec. Cependant, cette hausse ne permet pas de conclure que l'égalité en emploi est atteinte pour ce groupe au sein de tous les organismes. En effet, les femmes n'étaient pas représentées adéquatement dans les sociétés d'État (44 %), dans les municipalités (39 %), dans les sociétés de transport (23 %), dans les régies intermunicipales de police (33 %) et à la Sûreté du Québec (23 %). Par ailleurs, les taux de représentation des femmes les plus élevés se retrouvent dans le réseau de la santé et des services sociaux (79 %) et dans les commissions scolaires (72 %). Il faut toutefois noter que le taux de représentation des femmes a généralement augmenté dans ces organismes entre 2009 et 2019.

b) Les Autochtones

Dans l'ensemble du Québec, la Commission considérait que les effectifs des organismes devaient comprendre 0,9 % d'Autochtones. Or, le taux de représentation de ce groupe était plutôt de 0,3 %. Plus particulièrement, les Autochtones étaient sous-représentés dans toutes les régions du Québec et dans plusieurs organismes et catégories professionnelles d'emplois. La Commission note que le nombre d'employés autochtones a augmenté entre 2009 et 2019, passant de 1 061 à 2 122. Au sein de la Sûreté du Québec, leur représentation a crû, allant de 0,7 % en 2009 à 1,3 % en 2019, tandis que dans les sociétés d'État, elle a décru, passant de 0,5 % en 2009 à 0,4 % en 2019. Toutefois, compte tenu de l'accroissement des effectifs des organismes, le taux de représentation des Autochtones est demeuré le même.

c) Les minorités visibles

À l'échelle de la province, la Commission considérait que les effectifs des organismes devaient comprendre 10 % de personnes faisant partie des minorités visibles. Or, le taux de représentation de ce groupe était plutôt de 6 %. Même dans la région de Montréal, où le taux de représentation de ce groupe avait atteint 10 % des effectifs de l'ensemble des organismes publics, l'égalité avait seulement été atteinte au sein des commissions scolaires, des sociétés de transport et du réseau de la santé et des services sociaux. Dans l'ensemble du Québec, la Commission note toutefois que leur situation s'est améliorée au fil des ans puisque leur taux de représentation était de 3 % en 2009. Leur situation était plus favorable au sein des sociétés de transport et du réseau de la santé et des services sociaux que dans les autres organismes.

d) Les minorités ethniques

À l'échelle du Québec, la Commission considérait que les effectifs des organismes devaient comprendre 7 % de personnes faisant partie des minorités ethniques. Le taux de représentation de ce groupe était plutôt de 3 %, soit le même qu'en 2009. De façon générale, les personnes faisant partie des minorités ethniques étaient sous-représentées dans toutes les régions et dans toutes les catégories d'organismes.

e) Les personnes handicapées

À l'échelle de la province, la Commission considérait que les effectifs des organismes devaient comprendre 4,6 % de personnes handicapées. Le taux de représentation dans les organismes publics de ce groupe était plutôt de 1 %. De façon générale, les personnes handicapées étaient sous-représentées dans toutes les régions et dans toutes les catégories d'organismes.

Somme toute, l'égalité en emploi n'est pas atteinte pour la plupart des catégories d'organismes et dans la plupart des régions du Québec.

En pratique, les organismes peuvent rencontrer certaines difficultés lors de l'analyse de leurs effectifs étant donné que l'appartenance à l'un des groupes est une question essentiellement personnelle. Ainsi, un employé pourrait, pour des raisons qui lui sont propres, considérer qu'il fait partie ou non d'un des groupes, tandis que l'employeur pourrait avoir une perception différente. Cette situation peut notamment découler du fait que la Loi ne définit pas qui est Autochtone et qu'une certaine confusion peut exister entre les définitions établies par la Loi pour les minorités visibles et les minorités ethniques. Cette confusion peut avoir une incidence sur les données fournies à la Commission par l'employeur.

De plus, il faut souligner que les personnes handicapées visées par la Loi sont les mêmes que celles qui sont visées par la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale, soit « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes¹⁵ ». Or, dans ses analyses, la Commission utilise des données tirées de l'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2017 de Statistique Canada. Cette enquête a été réalisée auprès des « Canadiens âgés de 15 ans et plus dont les activités sont limitées par un état ou un problème de santé de longue durée¹⁶ ». Bien que cette définition serait comparable à celle de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale selon l'Office des personnes handicapées¹⁷, les différences entre celles-ci pourraient expliquer en partie l'écart dans la représentation réelle des personnes handicapées.

La Commission utilise des données tirées de cette enquête pour établir les cibles à atteindre par les organismes. L'écart de représentation observé pourrait en partie s'expliquer par les différences entre ces deux définitions, mais également par les époques où les données ont été recueillies.

15 RLRQ, chapitre E-20.1, article 1.

16 STATISTIQUE CANADA, Rapports sur l'Enquête canadienne sur l'incapacité – Enquête canadienne sur l'incapacité, 2017 : Guide des concepts et méthodes, en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-654-x/89-654-x2018001-fra.htm>, section 1.1.

17 OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *L'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2012 et 2017, pourquoi ces enquêtes ne peuvent-elles être comparées?*, en ligne : https://www.ophq.gouv.qc.ca/fileadmin/centre_documentaire/Etudes__analyses_et_rapports/RAP_Difference_methodologie_ECI_2012-2017.pdf.

Enfin, on ne peut conclure que les programmes sont à eux seuls responsables de l'amélioration ou du maintien de la représentation des groupes au sein des organismes. D'autres facteurs difficilement quantifiables dans le présent rapport peuvent y contribuer, tels que l'attractivité d'autres employeurs que les organismes d'une région donnée ou les changements démographiques. Il faut toutefois noter que les organismes publics qui appliquent un programme d'accès à l'égalité en emploi constatent une augmentation de la représentation des groupes visés.

Réflexion faite, l'égalité en emploi de tous les groupes visés par la Loi n'est pas encore atteinte. La Loi demeure un outil utile pour y arriver, bien qu'elle ait certaines limites. Il importe de rappeler qu'il appartient aux différents organismes de déployer les efforts nécessaires pour analyser la composition de leurs effectifs, puis d'élaborer et mettre en œuvre leur programme d'accès à l'égalité. Cet énoncé illustre l'importance que prennent les facteurs liés à l'environnement interne d'un organisme.

3. Le maintien de la Loi ou sa modification

Outre l'ajout du groupe des personnes handicapées en 2005, aucune autre modification majeure n'a été apportée à la Loi. Dans le but de renforcer les mécanismes que celle-ci établit, il pourrait être envisagé d'entamer des travaux visant à la moderniser et à préciser certaines règles qui y sont inscrites. Les pistes de réflexion qui suivent méritent donc d'être évaluées.

a) L'évolution du marché du travail

Le marché du travail a beaucoup évolué depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 2001. Avec l'évolution de la société et la présence de plus en plus accrue des technologies, de nombreux types d'emplois ont vu le jour, alors que d'autres ont presque disparu. Or, l'article 3 de la Loi indique que l'analyse des effectifs par l'employeur repose sur la « Classification nationale des professions du Canada édictée en 1993 par le ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration. »

La dernière version de la Classification nationale des professions a été publiée en 2016. Dans le but de mieux tenir compte de l'évolution du marché du travail survenue depuis plus de 25 ans, la Loi pourrait être modifiée pour viser cette version ainsi que toute version ultérieure.

b) Les responsabilités des organismes

La Loi n'oblige pas les organismes nouvellement assujettis d'en aviser la Commission. Cela peut survenir, par exemple, en raison de l'accroissement des effectifs de l'organisme ou de l'institution d'un nouvel organisme.

La Loi ne précise pas non plus de mécanisme pour assurer la reddition de comptes et l'engagement des organismes dans la mise en œuvre de leur programme.

Ces éléments pourraient éventuellement être ajoutés à la Loi.

c) Le maintien de l'égalité

La Loi fixe des règles pour encadrer la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité en emploi. Elle précise notamment que les organismes doivent faire rapport à la Commission sur l'implantation de leur programme tous les trois ans. Toutefois, lorsque l'égalité est atteinte, la Loi indique simplement que les organismes doivent « veiller » à ce qu'elle soit maintenue.

Dans le but de s'assurer que l'égalité d'un groupe est maintenue, il pourrait être envisagé d'ajouter un mécanisme d'évaluation.

d) L'habilitation réglementaire

L'habilitation réglementaire prévue à l'article 22 de la Loi n'a jamais été utilisée. Cet article permet au gouvernement, après consultation de la Commission, de déterminer les critères, normes, barèmes, conditions ou modalités concernant l'élaboration, l'implantation ou l'application de programmes d'accès à l'égalité en emploi visés par la Loi et d'en établir les limites, de déterminer le contenu des rapports qui doivent être transmis à la Commission et de déterminer toute mesure nécessaire ou utile en matière de programme d'accès à l'égalité.

Étant donné que la Commission est chargée d'appliquer la Loi, il pourrait être envisagé de lui confier l'exercice de ce pouvoir réglementaire en lieu et place du gouvernement. La Commission pourrait, entre autres, déterminer le contenu des rapports d'évaluation que les organismes doivent lui transmettre tous les trois ans, selon l'article 20 de la Loi, de même que les critères pour évaluer les résultats présentés. Le règlement de la Commission pourrait être soumis à l'approbation du gouvernement.

e) Le rapport sur la mise en œuvre

Selon l'article 32 de la Loi, un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier doit être préparé tous les cinq ans par le ministre responsable de l'application de la partie III de la Charte des droits et libertés de la personne.

Étant donné que la Commission est chargée de l'application de la Loi et qu'elle doit déjà faire état tous les trois ans de la situation des organismes en matière d'égalité en emploi selon l'article 23 de la Loi, il pourrait être envisagé de lui confier la responsabilité de formuler des observations sur la mise en œuvre de la Loi lors de cet exercice. Cette option mettrait à profit son expertise et générerait un gain d'efficacité administrative.

Par la même occasion, il pourrait être envisagé de prévoir le dépôt du rapport triennal de la Commission à l'Assemblée nationale.

4. Conclusion

L'implantation des programmes d'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics est bien avancée, malgré certains retards découlant de réorganisations et restructurations d'organismes.

En ce qui concerne la représentation des groupes, une nette amélioration de la situation des femmes est observable. Pour les autres groupes, soit les personnes handicapées, les Autochtones, les minorités visibles et les minorités ethniques, les améliorations sont moins importantes et justifient la poursuite des efforts et du travail amorcés.

À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de conclure qu'il est nécessaire de poursuivre les travaux entrepris en matière d'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics. De plus, il est opportun de maintenir la Loi en vigueur. Enfin, il pourrait être envisagé d'entamer des travaux en vue de moderniser la Loi et de préciser certaines règles qui y sont formulées.

Justice

Québec

