

DEUXIÈME PARTIE

MISE EN ŒUVRE DE L'ÉGALITÉ

Chapitre 4

ÉDUCATION ET FORMATION

«S'il y a désaccord entre les experts quant à la nature exacte des liens entre la formation et l'enseignement, d'une part, et la productivité et la mobilité socio-économique, d'autre part, l'existence de ces liens n'en est pas moins généralement admise. On sait intuitivement qu'une force de travail hautement qualifiée aura un meilleur rendement qu'une autre qui ne l'est pas. [...] Il importe de considérer également le rôle capital qu'elle [la formation] peut jouer dans l'amélioration du sort des actifs aux prises avec diverses difficultés. [...] Le développement des aptitudes professionnelles permettra donc d'accroître l'efficacité économique et de favoriser l'équité au sein de la société.»¹

L'éducation nous permet d'acquérir des compétences grâce auxquelles nous pouvons communiquer, interpréter les messages émis par autrui et formuler nos propres opinions. Par l'éducation, nous apprenons à penser et à exprimer nos pensées, et nous apprenons des faits sur lesquels nous fondons notre raisonnement. Ce premier avantage de l'éducation, soit l'acquisition de compétences en matière de raisonnement et d'expression de la pensée, est essentiel du fait qu'il permet de promouvoir, entre autres choses, l'ouverture d'esprit face aux différences qui existent chez les autres. Par une éducation appropriée, nous pouvons apprendre à ne pas porter sur les gens des jugements arbitraires qui les désavantagent.

Une deuxième fonction de l'éducation consiste à nous fournir des compétences techniques qui se traduisent au bout du compte par des avantages économiques. Ce type d'éducation est un mécanisme préparatoire à l'entrée sur le marché du travail. Ajouté aux compétences en matière de communication et de raisonnement que l'éducation de base a pour but de fournir, il permet l'apprentissage des faits, des méthodes et des systèmes nécessaires pour exercer un emploi. Une bonne éducation développe la capacité de raisonner, de communiquer et aide à parvenir au bien-être économique personnel.

Si l'on est réaliste, on reconnaît qu'on ne peut fournir des emplois qu'aux personnes ayant les compétences nécessaires pour les exercer. Les stratégies visant à accroître la participation de certains groupes ou personnes à l'activité rémunérée ne peuvent être menées à bien si les intéressés n'ont pas les compétences voulues.

1. Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences: travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80*, Ottawa, 1982, p. 89.

Bien que l'acquisition de ces compétences par le truchement de l'éducation et de la formation ne garantisse pas à elle seule l'accès au marché du travail, elle aide à assurer que les secteurs où il y a des emplois disposent d'une réserve suffisante de candidats qualifiés ou pouvant se qualifier.

Les représentants du monde des affaires ont soutenu devant la Commission que la rareté de candidats qualifiés parmi les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités était une des principales raisons pour lesquelles ces groupes étaient sous-représentés dans l'ensemble du marché du travail.

Mais cette rareté est souvent causée et renforcée par des idées stéréotypées sur les aptitudes des membres des groupes en question, idées véhiculées tant au sein du système scolaire que sur le marché du travail. Il faut éduquer le public pour l'amener à être plus tolérant et à abandonner mythes et idées stéréotypées sur ces groupes. Ce genre d'éducation met l'accent sur les attitudes et peut amener les employeurs à recruter des employés parmi les groupes traditionnellement exclus. Toutefois, l'éducation ne peut combattre les attitudes discriminatoires que dans une certaine mesure. Tous les efforts déployés dans ce sens doivent nécessairement s'accompagner de mesures visant à modifier les pratiques d'emploi traditionnelles.

La répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces entrave dans une certaine mesure l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'éducation et de formation efficaces. Les éventuels stagiaires peuvent facilement être perdants à cause de la séparation des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. L'éducation relève des provinces aux termes de l'article 93 de la Constitution. Par contre, aux termes de l'article 91², le développement économique national relève du gouvernement fédéral. Les deux ordres de gouvernement ont des objectifs et des responsabilités qui diffèrent mais qui se chevauchent dans le domaine de l'éducation et de la formation. Bien que le gouvernement fédéral apporte une contribution financière importante à l'éducation, les provinces contrôlent l'élaboration et la prestation des programmes d'éducation et de formation.

Une grande partie de la contribution financière du fédéral à l'enseignement postsecondaire est effectuée par l'entremise de

2. *Loi constitutionnelle de 1867.*

programmes de financement global (transferts de fonds aux provinces) mis en application en vertu de la *Loi sur le financement des programmes établis*, et des programmes de formation professionnelle d'Emploi et Immigration Canada. Par exemple, en vertu Programme national de formation en établissement, le gouvernement fédéral «achète» des cours de formation aux provinces ou aux territoires et verse des allocations pour les stagiaires. En 1981-1982, il a dépensé 419,9 millions de dollars pour l'achat de places de formation dans les établissements d'enseignement postsecondaire³, là où les programmes étaient offerts.

Ces considérations mises à part, il est incontestable que l'éducation et la formation jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de l'accès à l'emploi. Au cours des dernières années, divers ministères, organismes et commissions du gouvernement fédéral l'ont d'ailleurs fait remarquer dans différentes études. La Commission d'enquête sur le congé-éducation et la productivité (1979), le Comité parlementaire spécial concernant les invalides et les handicapés (1981), le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80 (1981), le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail (1981), le Conseil économique du Canada dans son rapport intitulé *Pénuries et carences — travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80* (1982), le Groupe de travail de Travail Canada sur la micro-électronique et l'emploi (1982), le Groupe de travail sur le congé de perfectionnement (1983) et le Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement (1984) ont tous souligné qu'il fallait affecter des ressources humaines et financières pour combler les lacunes éducationnelles⁴.

3. Emploi et Immigration Canada, *Bulletin statistique annuel 1981-1982: Programme national de formation*, Ottawa, 1983, p. 5.

4. Adams, R.J.; Draper, P.M. et Ducharme, Claude, *L'éducation et le travailleur canadien*, rapport de la Commission d'enquête sur le congé-éducation et la productivité, Ottawa, Travail Canada, 1979; Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, *Obstacles*, 1981; Canada, Parlement, Chambre des communes, *Du travail pour demain: les perspectives d'emploi pour les années 80*, rapport du Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80, 1981; Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, 1981; *Supra*, note 1; Travail Canada, *La micro-électronique au service de la collectivité*, rapport du Groupe de travail de Travail Canada sur la micro-électronique et l'emploi, Ottawa, 1982; Emploi et Immigration Canada, *Apprendre à gagner sa vie au Canada*, 2 vol., rapport présenté au Ministre de l'Emploi et de l'Immigration par le Groupe de travail sur le congé de perfectionnement, Ottawa, 1983; Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement, *Apprendre: un défi pour la vie — Proposition pour combler le fossé entre le travail et la formation*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1984.

Pour les femmes, les difficultés ne tiennent pas tant à leur niveau d'instruction qu'au type d'enseignement reçu; pour les autochtones, elles découlent principalement du faible taux de scolarité; pour les personnes handicapées, elles sont causées à la fois par le faible taux de scolarité et le fait que ces personnes reçoivent leur éducation à part; pour beaucoup de membres de minorités, enfin, l'instruction est entravée par leur incapacité de parler français ou anglais.

L'objet du présent chapitre n'est pas d'examiner de façon approfondie le système éducationnel ainsi que les nombreux cours et programmes de formation s'adressant à chacun des quatre groupes en question. Il s'agit plutôt de déterminer comment l'éducation et la formation peuvent généralement les aider à mieux faire concurrence pour les emplois disponibles.

Le fait que les membres des groupes à l'étude soient économiquement désavantagés découle en grande partie de l'éducation qu'ils reçoivent. Le niveau de scolarité a été qualifié de «facteur qui permet le mieux de deviner ce qu'une personne gagne»⁵ [*traduction libre*]. Parmi les facteurs qui peuvent influencer sur le cycle du désavantage éducationnel notons le milieu socio-économique des parents⁶ et, souvent, le sexe de l'enfant.⁷

-
5. Jencks, Christopher et Bartlett, Susan, *et al.*, *Who Gets Ahead? The Determinance of Economic Success in America*, New York, Basic Books, 1979.
 6. Anisef, Paul; Paasche, J. Gottfried et Turriffin, Anton H., *Is the Die Cast? Educational Achievements and Work Destinations of Ontario Youth*, Toronto, ministère de l'Éducation de l'Ontario/ministère des Collèges et Universités de l'Ontario, 1980; Anisef, Paul et Okihiro, Norman (avec Carl James), *Losers and Winners: The Pursuit of Equality and Social Justice in Higher Education*, Toronto, Butterworths, 1982, p. 100-103; Porter, John, *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 186, 187; Pike, Robert M., *Ceux qui n'iront pas à l'université — et pourquoi. Une étude sur l'accessibilité à l'enseignement supérieur au Canada*, Ottawa, Association des Universités et Collèges du Canada, 1970; Porter, Marion R.; Porter, John et Blisshen, Bernard R., *Does Money Matter? Prospects for Higher Education in Ontario* (édition revue et corrigée), Toronto, MacMillan of Canada Limited, Institute of Canadian Studies, Université Carleton, 1979.
 7. Une enquête effectuée en Ontario en 1973 auprès d'élèves de 12^e année très doués a révélé que 82 % de ceux appartenant aux couches socio-économiques supérieures comptaient terminer leur 13^e année, contre 59 % seulement de ceux appartenant aux couches inférieures. *Ibid.*, Porter, Marion R.; Porter, John et Blisshen, Bernard R., p. 65. Après avoir examiné les données de façon plus approfondie, les auteurs de l'enquête ont conclu «qu'en ce qui concerne les possibilités d'études, les filles appartenant aux couches inférieures, particulièrement celles qui sont très douées, constituent le groupe le plus désavantagé en Ontario» [*traduction libre*], p. 94.

L'ÉDUCATION PENDANT L'ENFANCE

Dès la naissance, l'être humain absorbe les messages culturels émis par son environnement. Certains des signaux les plus puissants viennent de l'école, qui est une source clé de jugements culturels et personnels, et beaucoup de choix de carrière faits plus tard reflètent, consciemment ou inconsciemment, ces signaux.

L'école est l'instrument dont la société se sert pour préparer les enfants à participer pleinement à la vie de la collectivité⁸. C'est pourquoi, au 19^e siècle, nous avons accepté le principe de l'enseignement public universel et obligatoire. L'école prépare les enfants à se métamorphoser en adultes efficaces et productifs. Toutefois, les conseils sur les cours à suivre, la nature et le statut des modèles de comportement disponibles, les conseils professionnels ou non professionnels sur les carrières à embrasser, et même les attitudes prédominantes face aux différences — tous ces facteurs peuvent, de façon subtile ou décisive, modifier la façon dont cette métamorphose pourrait autrement s'effectuer. Ils influent sur tous les groupes étudiés ici.

Orientation

Nul doute que certains enseignants et orienteurs luttent contre les idées stéréotypées, mais les conseils et suggestions qu'ils donnent sur les cours à suivre et les carrières à choisir sont trop souvent influencés par des facteurs comme le sexe, la race et l'origine ethnique de l'enfant ou la présence d'un handicap chez ce dernier. Ils offrent des suggestions traditionnelles qui ont tendance à rétrécir plutôt qu'à élargir le champ des options éducationnelles et reposent moins sur les véritables aptitudes de l'enfant que sur leurs propres perceptions — nées souvent des meilleures intentions — de ce que celui-ci, en tant que membre d'un sexe ou d'un groupe particulier, peut ou devrait faire. Ainsi, les jeunes filles peuvent se voir détourner des cours de mathématiques ou de sciences, et les membres de minorités se faire orienter vers les études commerciales ou les cours de formation professionnelle⁹. Les programmes d'études et les livres utilisés pour les cours peuvent en même temps renforcer les stéréotypes, sans que cela ne soit voulu.

8. *Wisconsin c. Yoder*, 92 S.Ct. 1526 (1972).

9. Une étude menée auprès des élèves antillais d'une école secondaire de la région métropolitaine de Toronto a révélé qu'on ne les encourageait pas à s'inscrire à des programmes d'études supérieures. (Étude menée par Subhas Ramcharam et citée dans Anisef, Paul, et Okihiro, Norman (avec Carl James), *supra*, note 6.)

Beaucoup de parents comptent presque entièrement sur le jugement des autorités scolaires, présumées spécialistes dans tous les domaines — qu'il s'agisse des tests d'aptitude ou des tendances du marché du travail. Malheureusement, les enseignants n'apprennent guère à déceler et à éliminer leurs propres idées préconçues. Autre fait regrettable, peu d'orienteurs reçoivent une formation sur «la prestation de renseignements sur le marché du travail, la sociologie industrielle ou sur les théories relatives au développement professionnel et aux choix de carrières»¹⁰ [traduction libre].

Il faut voir sans délai à ce qu'enseignants et orienteurs transmettent aux étudiants une vision réaliste du travail, des perspectives d'emploi et du rôle de l'éducation¹¹. Il est non moins impérieux que les ministères provinciaux de l'éducation s'efforcent davantage d'aider les enseignants à combattre les stéréotypes. L'opinion d'un orienteur ou d'un enseignant peut jouer un rôle déterminant dans le développement des ambitions d'un enfant ou de son potentiel économique. La ségrégation professionnelle, le désavantage économique et le repli peuvent être les résultats d'une évaluation arbitraire et mal informée, par un enseignant ou un orienteur, des aptitudes d'un enfant.

Modèles de comportement

L'influence des modèles de comportement est subtile mais souvent décisive. Par exemple, on trouve peu de femmes au Canada dans les domaines de la science et du génie, ce qui n'est guère surprenant lorsqu'on pense qu'au milieu des années 1970 encore, les orienteurs hésitaient à conseiller aux jeunes filles de se lancer dans des domaines liés aux mathématiques ou dans les sciences¹². De plus, les professeurs de sciences sont en majorité des hommes¹³.

10. Menzies, Heather, *Computer Technology and the Education of Female Students*, document d'information pour la Fédération canadienne des enseignants, Ottawa, 1982, p. 7. L'auteur renvoie à une étude effectuée en 1980 par l'Association canadienne des commissaires d'école.

11. *Ibid.*, p. 8.

12. Casserly, P.L., *An Assessment of Factors Affecting Female Participation in Advanced Placement Programs in Mathematics, Chemistry and Physics*, rapport présenté à la National Science Foundation, 1975; Luchins, E.H., *Women Mathematicians: A Contemporary Appraisal*, document présenté à la réunion de 1976 de l'American Association for Advancement of Science, tenue à Boston. Les deux documents sont cités par Heather Menzies, *Ibid.*, p. 7.

13. Le pourcentage de femmes enseignant les sciences est plus élevé au niveau élémentaire. Conseil des sciences du Canada, *Qui fait tourner la roue?, Compte rendu d'un atelier sur les femmes et l'enseignement des sciences au Canada*, Ottawa, 1981, p. 18.

Au niveau élémentaire, le corps enseignant se compose principalement de femmes, mais ces dernières occupent peu de postes administratifs importants. Ainsi, en Ontario, en 1982, elles représentaient 71,6 % du corps enseignant au niveau élémentaire, mais seulement 12,5 % des directeurs d'école, 18,9 % des directeurs d'école adjoints et 37,4 % des chefs de département et chefs adjoints de département¹⁴. Au niveau secondaire, où elles représentaient 32,4 % du corps enseignant, les femmes n'occupaient que 3,9 % des postes de directeur d'école, 9,1 % des postes de directeur adjoint, et seulement 21,3 % des postes de directeurs de département, de chefs et de chefs adjoints de département¹⁵.

Cette situation est inquiétante pour deux raisons. Premièrement, les élèves voient que les postes de commande sont dominés par les hommes, ce qui a tendance à renforcer chez eux l'image, véhiculée par la société, de la femme destinée exclusivement aux rôles de soutien. Deuxièmement, l'absence de femmes dans les sphères de décision peut perpétuer les systèmes et pratiques discriminatoires.

Ce problème de la rareté de modèles de comportement touche tout autant les membres des autres groupes cibles, lesquels déduisent peut-être de l'absence des leurs dans les postes de commande qu'ils ne doivent ou ne peuvent pas aspirer à ces postes. Ils peuvent ainsi avoir tendance à limiter leurs propres aspirations professionnelles.

Accès à l'éducation

Il faut se pencher sérieusement sur la question de l'égalité d'accès à l'éducation pour deux des groupes dont il est question ici, à savoir les personnes handicapées et les autochtones.

Les enfants handicapés sont extrêmement désavantagés au sein du système scolaire, en partie parce qu'on ne parvient pas à s'entendre sur le meilleur parti à prendre en ce qui les concerne: les placer dans des établissements séparés ou les intégrer au système scolaire public.

14. Discours du premier ministre suppléant de l'Ontario, M. Robert Welch, ministre responsable de la promotion de la femme, cité dans le *Toronto Star*, 30 mars 1984, p. A7.

15. *Ibid.*; Ontario, ministère de l'Éducation, mémo de mars 1984 fournissant au ministère de l'Éducation des données à jour, «A comparative analysis of Male/Female Staff in the Ontario Education System 1972-1979», Toronto, ministère de l'Éducation, 1980.

Le meilleur moyen de maximiser les possibilités des enfants et des adultes handicapés, c'est de traiter chaque cas individuellement. Aux États-Unis, l'*Educational of All Handicapped Persons Act*¹⁶ (Loi sur l'éducation des personnes handicapées) décrit la responsabilité du gouvernement concernant l'éducation des enfants handicapés. Ceux-ci ont droit à l'enseignement public gratuit dans le milieu éducationnel jugé «le moins restrictif» compte tenu de leur situation. Il a été décidé que le placement des enfants handicapés dans des établissements séparés va à l'encontre des garanties constitutionnelles s'il en résulte une diminution de la qualité de l'enseignement¹⁷.

Au Canada, l'éventail des systèmes et programmes destinés aux enfants handicapés doit être élargi. Il faut en même temps fournir de meilleurs conseils aux parents sur les choix qui s'offrent à leurs enfants.

Lorsque cela est possible, l'enfant handicapé devrait apprendre en compagnie d'enfants non handicapés. Cette option devrait primer, sauf dans les cas où il est prouvé qu'elle n'est pas applicable. Elle peut consister notamment dans la prestation de cours particuliers supplémentaires, le recours à des aides ou l'exécution de programmes spécialement conçus pour compléter l'instruction donnée en classe. Il faudra certainement que les ministères provinciaux de l'éducation consacrent davantage de ressources aux locaux, aides et enseignants pour les enfants handicapés. Il peut être injuste de placer un enfant handicapé dans une classe ordinaire sans lui fournir le soutien nécessaire, puisque sa capacité d'apprentissage peut s'en ressentir. Plus l'enfant prend du retard sur ses compagnons, plus son assurance et sa motivation peuvent diminuer. Or, dans de nombreuses régions du Canada il n'existe aucun établissement d'enseignement réservé aux enfants qui ont des besoins spéciaux, et ceux-ci, pour acquérir une instruction de base, doivent se séparer de leur principale source d'appui — leurs familles. Dans les cas où l'intégration n'est pas possible, il faudrait veiller à ce que l'enfant reçoive son instruction dans un endroit situé près de son foyer, en le faisant entrer dès que possible dans le système scolaire public.

16. *The Education of All Handicapped Persons Act 1975*, 20 U.S.C., art. 1401-1461, (1976).

17. *Brown c. Board of Education*, 347 U.S. 483, (1954). Voir également *Pennsylvania Association for Retarded Children c. Pennsylvania*, 334 F. Supp. 1257 (E.D. Pa., 1971), modifié, 343 F. Supp. 279 (E.D. Pa., 1972); *Mills c. Board of Education*, 348 F. Supp. 866, 878 (D.D.C., 1972).

Dès le plus jeune âge, les enfants handicapés devraient pouvoir se considérer comme faisant partie du courant général de la société, et les enfants non handicapés devraient les percevoir de la même façon. Si elles persistent jusqu'à l'âge adulte, ces perceptions positives peuvent influencer de façon constructive sur les attitudes des deux groupes vis-à-vis la participation des personnes handicapées à la vie de la société, et vis-à-vis les normes de comportement à respecter dans le milieu de travail, tant pour les employeurs que pour les employés.

Pour les enfants autochtones, le problème se pose de façon sérieuse parce que les écoles ne tiennent à peu près pas compte de leurs différences culturelles. Les autochtones n'ont guère leur mot à dire concernant les matières enseignées et la façon dont les connaissances sont transmises, et trop peu d'enseignants sont des autochtones. En 1979 encore, 73 % des enseignants dans les écoles fédérales sur les réserves n'étaient pas autochtones¹⁸. Par ailleurs, dans de nombreux cas ces enseignants n'avaient pas la formation nécessaire pour comprendre les différences culturelles et y faire face¹⁹. Par conséquent, un nombre excessivement élevé d'enfants autochtones ne poursuivent pas leurs études au-delà du secondaire²⁰.

La langue en particulier constitue un obstacle pour les élèves autochtones. Il faudrait améliorer l'enseignement du français ou de l'anglais comme langue seconde²¹, tout en veillant à ce que les autres cours soient donnés en langues autochtones²². Ces programmes bilingues permettraient d'accroître sensiblement le nombre d'autochtones capables d'offrir des services à leurs collectivités.

-
18. Frideres, James S., *Native People in Canada: Contemporary Conflicts* (2^e éd.), Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada, 1983, p. 167.
 19. Fraternité des Indiens du Canada, *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*, Ottawa, 1972. [Nous n'avons pu vérifier la page de l'ouvrage français.]; Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, Comité spécial sur l'éducation, *Learning: Tradition and Change*, Rapport final, Yellowknife, 1982, p. 31.
 20. En 1981, parmi les autochtones de 15 ans et plus (ayant fait état d'une seule origine ethnique), 42,2 % des hommes et 42 % des femmes n'avaient pas leur 9^e année. Parmi les gens âgés de 15 ans et plus ne fréquentant pas une école et faisant état d'une ou de plusieurs origines ethniques, 52,4 % des hommes et 52,3 % des femmes ont indiqué qu'ils n'avaient pas leur 9^e année. Statistique Canada, données non publiées provenant du recensement de 1981.
 21. Voir Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, Comité spécial sur l'éducation, *supra*, note 19, p. 95-97; Nishnawbe-Aski Nation, mémoire soumis à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, 25 novembre 1983.
 22. Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, Comité spécial sur l'éducation, *supra*, note 19, p. 87.

L'instruction dispensée aux autochtones dans leurs collectivités doit être élargie et renforcée. Les autochtones ont trop souvent dû quitter leurs collectivités pour aller à l'école, particulièrement au niveau secondaire²³: en 1980-1981, 17,8 % seulement des Indiens inscrits de niveau secondaire fréquentaient une école située dans leur réserve²⁴. Cette obligation de se séparer de sa famille, de sa collectivité et de sa culture n'a pas aidé l'étudiant(e) autochtone à réussir à l'école. Par ailleurs, les écoles situées dans les réserves indiennes reçoivent moins de fonds que les écoles provinciales, sont moins bien entretenues que ces dernières et disposent de locaux de qualité inférieure, comme l'a reconnu le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien²⁵. Et malgré la politique officielle du gouvernement fédéral, qui vise à rendre les Indiens maîtres de leur éducation, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens a conclu, dans son récent rapport, que l'influence des bandes indiennes sur l'éducation demeure limitée, tant dans les écoles situées à l'intérieur des réserves que dans les écoles provinciales²⁶.

Le gouvernement fédéral accorde une aide financière aux écoles provinciales fréquentées par des enfants indiens en concluant des accords sur le paiement des frais de scolarité ainsi que des accords de contribution avec les commissions scolaires ou les gouvernements provinciaux. Les Indiens participent toutefois de façon limitée à la négociation de ces accords. Par contre, dans les cas où ils prennent part à l'éducation et exercent un contrôle sur celle-ci, ils en retirent des avantages substantiels, notamment — ce qui est très important — un accroissement du nombre d'enfants qui terminent leurs études²⁷.

Il faudrait laisser les autochtones prendre davantage en charge leur éducation et celle de leurs enfants de façon à ce que des systèmes plus appropriés et efficaces soient mis en œuvre. L'objectif consisterait à établir des systèmes éducationnels qui permettent, mais n'imposent pas l'intégration culturelle des autochtones. Certains autochtones vivent dans les réserves, d'autres non, mais tous

23. *Ibid.*, p. 78.

24. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Étude sur l'éducation des Indiens, Phase I*, Ottawa, 1982, p. 14, 15.

25. *Ibid.*, p. 3, 21, 22.

26. Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada, rapport du Comité spécial parlementaire sur l'autonomie politique des Indiens*, Ottawa, 1983, p. 30.

27. *Supra*, note 18, p. 162; Union des Indiens de l'Ontario, mémoire soumis à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, Annexe B, octobre 1983.

désirent être économiquement productifs. Le système d'éducation des autochtones devrait à tout le moins leur procurer ce dont ils ont besoin pour ce faire, et à leurs conditions.

Le fait de ne pas recevoir une instruction appropriée dans les premières années de leur enfance empêche inévitablement les membres des quatre groupes à l'étude de participer pleinement à la vie de la société ainsi qu'à l'activité rémunérée. En refusant de consacrer des efforts et d'investir des fonds pour adapter les systèmes éducationnels aux besoins particuliers des membres de chacun de ces groupes, nous compromettons leurs chances de devenir des membres à part entière de la collectivité.

Bien que les établissements scolaires ne puissent être tenus entièrement responsables des décisions prises par leurs diplômés, ils ne peuvent manquer à leur devoir de fournir aux étudiants des renseignements complets, exacts et exempts de préjugés sur lesquels ils puissent fonder leurs décisions. En limitant, bien qu'involontairement, les choix des étudiants et étudiantes, le système scolaire limite la quantité de ressources humaines que la société s'attend à ce qu'il produise. La société se voit privée de la participation à part entière de certains adultes, et des adultes sont privés de la possibilité de tirer parti de leurs talents et de leurs aptitudes. Tout le monde est perdant.

Il est toutefois injuste et peu judicieux de compter uniquement sur le système scolaire pour lutter contre les stéréotypes qui limitent les perspectives économiques d'une personne. La société doit, elle aussi, apporter des changements tout aussi urgents que ceux dont on a besoin sur le plan de l'éducation. Une conjonction des efforts s'avère nécessaire, car les changements au sein du système scolaire sont lents à donner des résultats; alors que ceux apportés à l'extérieur du système scolaire portent fruit plus rapidement et créent un climat favorable où ceux et celles qui terminent leurs études peuvent justement s'épanouir.

L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Au Canada, l'enseignement postsecondaire est dispensé par les collèges communautaires, les collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP) au Québec, les instituts de formation technique, les universités et divers établissements offrant des cours aux adultes ou des programmes d'éducation permanente. Malgré le vaste éventail de diplômes et de certificats offerts aux adultes,

Tableau 1
Pourcentage des diplômes décernés aux femmes
(études à temps plein)
1971 — 1981

Diplôme	1971	1981
Baccalauréat	38 %	50 %
Maîtrise	22 %	39 %
Doctorat	9 %	24 %

Source: Statistique Canada, *L'éducation au Canada — Revue statistique pour 1981-1982*, Cat. n° 81-229 Annuel, Ottawa, 1983, p. 34, 35 et 146.

22,3 % des Canadiens de plus de 15 ans (ne fréquentant pas un établissement d'enseignement à temps plein en 1981) n'avaient fait que leur primaire et 42,3 %, leur secondaire. Vingt pour cent ont fait des études primaires ou secondaires et fréquenté ensuite un établissement de formation professionnelle ou un collège communautaire (ou un établissement autre qu'une école primaire ou secondaire), tandis que 15,3 % seulement ont déjà fréquenté l'université. Seulement 8,2 % détiennent un diplôme universitaire²⁸.

Diplômes et certificats d'études à temps plein

Comme l'indique le tableau 1, en 1981 la moitié des diplômes de 1^{er} cycle ont été décernés à des femmes²⁹, comparativement à 38 % en 1971.

Toutefois, bien qu'elles soient plus nombreuses à récolter des diplômes dans des disciplines «non traditionnelles», les femmes demeurent concentrées dans les domaines traditionnels suivants: l'enseignement, les langues, les sciences infirmières, la psychologie, la sociologie et le travail social. La proportion de femmes en physique, en génie, en mathématiques et dans d'autres domaines scientifiques est encore très faible³⁰. Voilà qui n'est peut être pas surprenant, car au niveau secondaire il y a beaucoup moins de filles que

28. Statistique Canada, Recensement de 1981, *Population — Fréquentation scolaire et niveau de scolarité*, Cat. n° 92-914 (vol. 1 — série nationale), Ottawa, janvier 1984, tableau 1, p. 1-1.

29. Les femmes n'ont été admises dans les universités qu'à la fin du siècle dernier.

30. Statistique Canada, *L'éducation au Canada — Revue statistique pour 1981-1982*, cat. n° 81-229 Annuel, Ottawa, 1983, p. 69-72. Voir également le tableau 2 du présent chapitre.

de garçons dans les cours avancés de physique, de chimie et de mathématiques³¹. Le tableau 2 montre l'accroissement du pourcentage de femmes parmi les diplômés de certaines disciplines universitaires de 1972 à 1982.

Comme le montre le tableau 3, on observe des tendances semblables dans les collèges communautaires. Les femmes continuent quand même de recevoir la majorité de leurs diplômes dans les domaines traditionnels du commerce et du secrétariat, de l'éducation, des sciences médicales et infirmières et des services communautaires et sociaux. Peu de diplômes leur sont décernés dans les domaines de l'électronique et en génie. De 1971 à 1981, les inscriptions de femmes à temps plein ont augmenté de 80 %, alors que celles des hommes à temps plein ne se sont accrues que de 50 %³².

On dispose actuellement de très peu de données fiables sur l'enseignement postsecondaire et les personnes handicapées. En ce qui concerne les minorités visibles, les tableaux 4 et 5 indiquent que leur niveau de scolarité varie beaucoup.

En 1981, un peu plus de 1 % des autochtones avaient un diplôme universitaire, comparativement à 8 % de l'ensemble de la population canadienne³³. On a dénoncé le fait que les autochtones sont constamment dirigés vers les établissements de formation professionnelle plutôt que vers les universités³⁴. La pauvreté constitue probablement l'autre facteur déterminant: en effet, beaucoup d'autochtones n'ont pas les ressources nécessaires pour entreprendre des études postsecondaires. En vertu du Programme d'aide à l'enseignement postsecondaire, les Indiens inscrits et les Inuit reçoivent des allocations du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour fréquenter l'université ou suivre des programmes à long terme dans des collèges communautaires, mais les Indiens non inscrits et les Métis, eux, doivent compter uniquement sur les prêts et les bourses.

31. *Supra*, note 13, p. 23, 24.

32. Statistique Canada, *Portrait statistique de l'enseignement supérieur au Canada des années 1960 aux années 1980*, Édition 1983, Cat. n° 81-X-502F Hors série, Ottawa, 1983, p. 30. Cité par le Conseil économique du Canada, *L'Amorce d'un redressement, Vingtième Exposé annuel*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1983, p. 97.

33. Statistique Canada, données non publiées provenant du recensement de 1981.

34. Inuit Tapirisat of Canada, *Within the South: Inuit Education, Training, Employment*, Ottawa, 1980, p. 6; Union des Indiens de l'Ontario, *supra*, note 27, p. 9.

Tableau 2

**Pourcentage de femmes parmi les récipiendaires de
baccalauréats et de premiers grades professionnels,
certains domaines d'études et spécialisations**

	1972-73	1981	1982
<i>Sciences agricoles et biologiques</i>			
Agriculture	18,1 %	34,6 %	38,6 %
Biologie	32,8	45,1	46,4
Sciences ménagères	99,0	97,2	97,0
Médecine vétérinaire	10,8	43,3	44,6
Zoologie	24,9	38,9	41,8
<i>Éducation</i>			
Enseignement	54,6	73,5	73,5
Éducation physique	39,3	49,7	52,9
<i>Génie et sciences appliquées</i>			
Architecture	9,2	24,4	24,7
Génie	1,2	6,3	7,2
Sciences forestières	1,5	19,2	20,7
<i>Beaux-arts et arts appliqués</i>			
	60,4	63,1	64,1
<i>Professions de la santé</i>			
Études et recherches en art dentaire	6,8	17,1	20,5
Études et recherches en médecine	18,3	34,3	36,6
Sciences infirmières	96,9	94,9	97,1
Pharmacie	49,5	65,5	65,1
Médecine de la rééducation	90,8	89,4	90,6
<i>Humanités</i>			
Histoire	34,4	44,3	46,8
Langues	65,3	77,3	76,2
<i>Mathématiques et sciences physiques</i>			
Mathématiques	30,1	34,0	30,9
Chimie	20,8	29,6	29,7
Géologie	9,2	19,6	25,1
Physique	9,8	11,3	11,5

Tableau 2 (suite)**Pourcentage de femmes parmi les récipiendaires de baccalauréats et de premiers grades professionnels, certains domaines d'études et spécialisations**

	1972-73	1981	1982
<i>Sciences sociales</i>			
Commerce	10,3 %	31,5 %	34,2 %
Économique	11,2	28,1	28,4
Géographie	22,2	37,7	36,4
Droit	13,9	35,8	37,6
Sciences politiques	19,9	36,1	37,1
Psychologie	55,2	70,8	72,8
Service social	70,4	77,6	78,0
Sociologie	51,7	67,9	67,8

Sources: Statistique Canada, *Les statistiques sur l'éducation pour les années soixante-dix*, Cat. n° 81-569 Hors série, Ottawa, 1984, tableau 54. Statistique Canada, *L'éducation au Canada — Revue statistique pour 1982-1983*, Cat. n° 81-229 Annuel, Ottawa, 1983, tableau 10.

Une façon d'améliorer l'accès des autochtones aux collèges communautaires et universités consiste à créer des établissements d'enseignement mis sur pied principalement par et pour les autochtones. En Saskatchewan, au moins quatre établissements d'enseignement postsecondaire remplissent avec succès cette fonction: le Gabriel Dumont Institute of Native Studies and Applied Research, le Saskatchewan Federated Indian College, le Saskatchewan Indian Cultural College et le Saskatchewan Indian Community College. En Ontario, la réalisation du projet «Ontario Indian Training College» constituerait un autre pas dans la bonne direction.

Outre qu'il compte plusieurs centaines d'étudiants autochtones résidant sur le campus, le Saskatchewan Federated College, affilié à l'Université de Regina, offre des cours sur les réserves. Voilà un bon exemple du type de décentralisation nécessaire pour permettre aux nombreux autochtones vivant dans des régions rurales et éloignées d'obtenir un diplôme d'études postsecondaires sans avoir à quitter leur famille et leur collectivité.

C'est parce qu'il était conscient de ce besoin de décentralisation que le Comité spécial sur l'éducation de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest a recommandé la création d'un collège

Tableau 3

**Effectifs à plein temps dans les cours professionnels
des collèges communautaires par domaine d'études —
Pourcentage des femmes**

	1977-1978	1981-1982
Arts	58,8%	63,8%
Commerce et secrétariat	99,7	99,7
Gestion et administration	42,6	52,2
Informatique	43,2	49,0
Gestion financière	52,7	60,9
Services communautaires et sociaux	74,9	83,2
Éducation	77,8	81,2
Génie — architecture	13,7	16,0
Génie — mécanique	1,2	1,7
Génie — général	6,7	10,1
Sciences médicales/sciences infirmières	96,7	94,8
Techniques médicales	80,0	76,9
Ressources naturelles	24,5	28,7
Techniques/chimie	44,8	43,5
Électricité et électronique	1,9	1,9
Transport	6,0	2,5

Sources: Statistique Canada, *L'éducation au Canada — Revue statistique pour 1981-1982*, Cat. n° 81-229 Annuel, Ottawa, 1983, tableau 9. Statistique Canada, *L'éducation au Canada — Revue statistique pour 1982-1983*, Cat. n° 84-229 Annuel, Ottawa, 1984, tableau 9.

de l'Arctique composé de plusieurs campus répartis dans diverses régions des Territoires³⁵.

Bien que les femmes demeurent sous-représentées au sein du corps enseignant³⁶ des universités, elles sont en nombre croissant

35. Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, Comité spécial sur l'éducation, *supra*, note 19. Voir en particulier la p. 138. (version anglaise).

36. Au début de cette année, la Commission sur les études canadiennes a signalé que malgré l'augmentation du nombre d'étudiants de sexe féminin au niveau universitaire pendant les années 1970, 15,5 % seulement des professeurs à temps plein dans les universités étaient des femmes en 1980-1981. Elle a également fait remarquer que la situation n'a guère changé au cours de la dernière décennie concernant l'embauche et la promotion de femmes, les politiques relatives à la permanence et les écarts salariaux entre les hommes et les femmes. Symons, Thomas H. B., et Page, James E., «Où trouver l'équilibre? Ressources humaines, enseignement supérieur et études canadiennes», *Se connaître : Le rapport de la Commission sur les études canadiennes*, vol. III, Ottawa, Association des Universités et Collèges du Canada, 1984, p. 202-214.

Tableau 4

Répartition en pourcentage des hommes de 15 ans et plus, selon le groupe ethnique et le niveau de scolarité, le certificat ou diplôme le plus élevé — 1981

	Total	Aucun certificat ou diplôme et moins d'une 9 ^e année	Aucun certificat ou diplôme et 9 ^e à 13 ^e année	Certificat ou diplôme d'études secondaires	Certificat de métier ou autre diplôme, collège communautaire ou université	Diplôme universitaire
Répartition en pourcentage: hommes						
Total*	100,0	20,0	29,7	17,5	22,9	9,9
Îles britanniques	100,0	15,6	34,4	17,0	22,7	10,3
Français	100,0	25,9	23,6	20,1	23,0	7,4
Autres Européens	100,0	23,7	27,6	14,9	24,0	9,8
Indo-pakistanaï	100,0	8,9	21,3	16,2	24,0	29,7
Indochinois	100,0	16,0	28,9	20,3	17,2	17,6
Japonais	100,0	10,8	24,6	20,5	23,8	20,4
Coréens	100,0	4,0	22,5	21,8	16,8	34,8
Chinois	100,0	16,7	26,5	18,6	17,1	21,1
Îles du Pacifique	100,0	13,4	31,9	17,2	27,6	9,9
Philippins	100,0	6,9	16,7	18,9	24,6	33,0
Noirs	100,0	9,7	28,7	16,5	31,4	13,7
Autochtones	100,0	42,2	35,8	7,7	12,7	1,6
Latino-américains	100,0	12,7	27,5	20,1	25,0	14,7

*N'est pas nécessairement de 100 %, les chiffres ayant été arrondis.

Source: Statistique Canada, Données non publiées, Recensement de 1981, (Groupes ethniques ayant indiqué une seule origine.)

Tableau 5
Répartition en pourcentage des femmes de 15 ans et plus, selon le groupe ethnique et le niveau de scolarité, le certificat ou diplôme le plus élevé — 1981

	Certificat de métier ou autre diplôme, collège ou universitaire	Diplôme universitaire	Répartition en pourcentage: femmes			
	Certificat ou diplôme secondaires	d'études ou diplôme 9 ^e à 13 ^e année	Aucun certificat ou diplôme et 9 ^e à 13 ^e année	Aucun certificat ou diplôme et moins d'une 9 ^e année	Total	
Illes britanniques	20,6	21,1	6,3	100,0	13,9	20,8
Françaises	19,3	4,2	6,3	100,0	28,1	23,8
Autres Européennes	18,5	18,2	6,3	100,0	27,0	29,5
Indo-Pakistanaïses	19,7	14,6	13,1	100,0	21,3	22,6
Indochinoïses	17,8	14,6	13,1	100,0	27,4	27,2
Japonaises	26,2	13,2	13,2	100,0	11,5	25,4
Coréennes	27,2	16,2	16,2	100,0	13,1	25,3
Chinoises	19,9	11,6	11,6	100,0	27,6	24,6
Illes du Pacifique	19,7	6,9	6,9	100,0	19,7	32,9
Philippines	16,4	34,9	6,7	100,0	10,0	13,3
Noires	18,4	6,7	6,7	100,0	13,7	31,4
Autochtones	8,7	1,1	1,1	100,0	42,0	37,2
Latino-Américaines	20,8	10,5	10,5	100,0	18,9	25,3

*N'est pas nécessairement de 100 %, les chiffres ayant été arrondis.
 Source: Statistique Canada, Données non publiées, Recensement de 1981, (Membres des groupes ethniques ayant indiqué une seule origine).

au sein de la population étudiante. Tant que les universités auront des critères d'admission raisonnables et non discriminatoires, et tant qu'elles seront conscientes de la nécessité de recruter davantage de personnes qualifiées chez les groupes où les niveaux d'admission semblent anormaux, il faut les inviter plutôt que les forcer (par la réglementation) à prendre des initiatives afin d'améliorer l'accès des étudiant(e)s membres d'un groupe cible qui se qualifie ou pourrait se qualifier. Ces institutions pourraient, par exemple, établir de nouvelles méthodes de recrutement pour accroître la proportion des membres des groupes cibles, particulièrement dans les cours ou pour des professions où ils sont sous-représentés³⁷.

Les établissements d'enseignement postsecondaire et les programmes de formation dont le mandat est de répondre directement aux besoins du marché du travail devraient être tenus de prendre des mesures pour rendre équitable la proportion de membres des groupes cibles dans les cours où ces derniers sont sous-représentés.

Études à temps partiel

Les études postsecondaires à temps partiel ont toujours constitué une option importante pour les gens qui avaient besoin de se perfectionner et de se recycler. Au cours de la dernière décennie, elles ont pris une importance encore plus grande, particulièrement pour les femmes³⁸.

Les collèges et les universités sont les principaux pourvoyeurs de programmes d'éducation permanente. Des données émanant de collèges communautaires indiquent que dans certains collèges les inscriptions au temps partiel sont maintenant deux et trois fois plus nombreuses que les inscriptions au temps plein. Les données provenant des universités révèlent un accroissement semblable du

37. Le Native Law Program de l'Université de la Saskatchewan, qui vise à aider les autochtones à acquérir les qualités requises pour faire leur cours de droit, est un bon exemple.

38. Association canadienne pour l'éducation des adultes, *Du point de vue des adultes*, Toronto, 1982, p. 13, 14; Humphreys, Elizabeth et Porter, John, *Part-time Studies and University Accessibility*, Ottawa, Département de sociologie, Université Carleton, octobre 1978, p. 44-47, 128-131; Pike, Robert M., «Part-time Undergraduate Studies in Ontario» dans *Innovation in Access to Higher Education*, New York, Conseil international pour le développement de l'éducation, 1978, p. 52-54, 63, 64. Voir également Waniewicz, Ignacy, *Demand for Part-Time Learning in Ontario*, Toronto, Office de télécommunication éducative de l'Ontario/Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, 1976, p. 12, 17, 19, 25, 26, 41, 42.

nombre d'inscriptions au temps partiel³⁹. Une étude effectuée récemment par Statistique Canada qualifie les étudiants à temps partiel de «majorité des diplômés de demain»⁴⁰. L'accroissement phénoménal du nombre de personnes à temps partiel ainsi que la composition du groupe qu'elles constituent porte à croire que le secteur du temps partiel pourrait servir de principal «égalisateur» des possibilités en matière d'éducation.

Les données provenant des collèges communautaires sont peu détaillées, mais celles des universités démontrent clairement que ce sont les femmes qui ont le plus profité de l'occasion de faire des études à temps partiel. De 1971 à 1981, le nombre d'étudiantes à temps plein âgées de plus de 25 ans a augmenté de 70 %, tandis que le nombre d'étudiantes à temps partiel a grimpé de 146 %. Les chiffres correspondants pour les hommes sont 35 % et 55 %⁴¹. En 1981-82, les femmes représentaient 59,9 % des effectifs à temps partiel du 1^{er} cycle⁴².

Bien qu'elles restent largement concentrées dans les facultés des arts et de l'éducation, les femmes commencent à diversifier leurs choix. De 1976-1977 à 1981-1982, le pourcentage d'étudiantes à temps partiel ayant choisi les arts et l'éducation est passé de 65,9 % à 68,2 %⁴³. En revanche, pendant la même période, le pourcentage d'étudiantes à temps partiel ayant choisi les domaines des affaires et du commerce a fait un bond de 22,6 % à 42,7 %⁴⁴. Un mouvement vers les sciences, moins important toutefois, a également été observé. Ainsi, de 1976-1977 à 1981-1982, la proportion de femmes parmi les effectifs à temps partiel dans le domaine

39. De 1976-1977 à 1981-1982, le nombre d'inscriptions à temps plein au 1^{er} cycle a augmenté de 5,6 %, passant de 335 559 à 354 503, tandis que le nombre d'inscriptions à temps partiel au 1^{er} cycle s'est accru de 34,4 %, passant de 163 272 à 219 461. Statistique Canada, *L'éducation au Canada — Revue statistique pour 1981-1982*, supra, note 30, p. 60-63. On ne recueille pas systématiquement de données sur les effectifs à temps partiel auprès des collèges communautaires, il semble toutefois qu'ils soient importants.

40. Bélanger, R.; Lynd, D. et Mouelhi, M., *L'université à temps partiel: majorité des diplômés de demain?*, Ottawa, Statistique Canada, novembre 1982.

41. Statistique Canada, *Le Canada à jour : recensement de 1981*, vol. 1, n° 5, 15 mai 1983, p. 2.

42. *Supra*, note 39, p. 63.

43. *Ibid.*, p. 62, 63.

44. En 1976-1977, 4 882 femmes étudiaient à temps partiel en administration des affaires et en commerce, comparativement à 13 654 en 1981-1982. *Ibid.* p. 62.

des sciences est passé de 38,7 à 44,2 %⁴⁵. En examinant les données sur le temps partiel, il faut se rappeler que les programmes d'études à temps partiel au 1^{er} cycle et aux études supérieures ne sont pas offerts dans toutes les disciplines et qu'ils mènent à un nombre limité de professions.

Les données révèlent un autre phénomène. De 1971 à 1979, le pourcentage d'étudiants à temps partiel de 30 ans ou plus est passé de 44 % à 52 %⁴⁶.

En général, l'accessibilité aux études à temps partiel dépend du montant de l'aide financière, de l'emplacement des établissements offrant des programmes à temps partiel, du degré de souplesse des horaires de cours, et de la mesure dans laquelle les établissements participent à la promotion de l'éducation permanente. En particulier, l'accessibilité est restreinte par l'exigence de résider sur le campus pour suivre certains programmes, par le manque de services d'orientation appropriés pour les adultes, le manque de services de garde d'enfants sur le campus et l'absence d'aides, d'interprètes ou d'autres services pour prêter assistance aux étudiant(e)s handicapé(e)s.

L'ÉDUCATION DE BASE DES ADULTES: ALPHABÉTISATION ET COURS DE LANGUE

L'éducation de base des adultes (ÉBA) peut comprendre des cours de perfectionnement, des cours de rattrapage et des cours de développement personnel ainsi que des cours d'alphabétisation et des cours de français ou d'anglais langue seconde, soit à temps plein, soit à temps partiel. Bien que l'on ne dispose pas de données nationales à jour, il semble qu'une partie importante des programmes d'éducation de base des adultes soient offerts par le truchement de divers organismes, dont des commissions scolaires, des associations bénévoles et des groupes communautaires. Il n'existe aucune politique nationale concertée sur la prestation des programmes d'ÉBA, et le financement des programmes varie d'une province à l'autre.

Le plus important programme fédéral d'éducation de base des adultes, financé et coordonné directement par le gouvernement

45. En 1976-1977, 2 904 femmes étudiaient à temps partiel en sciences, comparativement à 4 828 en 1981-1982. *Ibid.*, p. 62.

46. *Supra*, note 40, p. 12.

fédéral, est le programme de Cours préparatoires à la formation professionnelle (CPFP) offert par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Il est à remarquer qu'à la fin des années 1970, suite à des changements d'orientation, ce programme a été modifié de façon à s'adresser d'abord à des personnes dont le niveau d'instruction était déjà relativement élevé. De plus, la *Loi sur la formation nationale* de 1982⁴⁷ qui met l'accent sur les compétences spécialisées est venue confirmer que le gouvernement fédéral hésite à appuyer directement l'éducation de base des adultes.

À la section Formation du présent chapitre, on trouvera un examen plus approfondi des programmes de la CEIC qui visent à aider les travailleurs et travailleuses à participer de façon plus équitable à l'activité rémunérée. La présente section porte essentiellement sur les cours d'alphabétisation et de langue.

Cours d'alphabétisation

La plupart des emplois spécialisés et des programmes visant l'acquisition de compétences exigent au moins une 10^e année, et il n'est pas rare que les employeurs demandent une 12^e année. À mesure que les progrès technologiques élimineront les emplois exercés traditionnellement par les personnes les moins instruites et que des emplois comportant des tâches plus spécialisées seront créés, les critères d'admission deviendront vraisemblablement de plus en plus élevés.

Il y a à peine deux décennies, l'analphabétisme fonctionnel était défini comme étant une scolarité de moins de cinq ans⁴⁸. Au recensement de 1981, cette définition a été élargie de façon à inclure les personnes qui n'avaient pas leur 9^e année. On a ainsi constaté «qu'environ un cinquième de la population n'a pas atteint le niveau de scolarité que certains experts considèrent comme une exigence minimale pour fonctionner dans notre société de l'information.»⁴⁹ Selon Statistique Canada, 3 664 760 adultes, soit 22,3 % des Canadiens de 15 ans et plus ne fréquentant pas une école à temps

47. S.C. 1980-1981-1982-1983, c. 109.

48. Dickinson, Gary, «Educationally Disadvantaged Adults in Canada», *Adult Literacy and Basic Education*, été 1978, p. 84.

49. Statistique Canada, *Le Canada à jour: recensement de 1981*, mars 1983, p. 14. Selon des organismes comme l'Association canadienne pour l'éducation des adultes, il faut au moins avoir une 8^e année pour ne pas être analphabète fonctionnel.

plein, n'ont pas leur 9^e année⁵⁰. En 1981, 4,7 % de la population canadienne de 15 et plus ne fréquentant pas une école à temps plein (soit 775 650 adultes) n'avait même pas complété une 5^e année⁵¹. La répartition des personnes sous-instruites varie fortement d'une province et d'une région à l'autre⁵².

Les Canadiens sous-instruits qui travaillent exercent principalement des emplois mal rétribués susceptibles d'être éliminés⁵³ et n'ont guère accès aux cours de formation professionnelle. Ils n'ont souvent pas l'argent nécessaire pour entreprendre eux-mêmes des cours de perfectionnement. Or, sans aide financière, ils ne peuvent guère espérer améliorer leur niveau de scolarité.

En 1981, 42 % des autochtones d'âge adulte n'avaient pas leur 9^e année, soit un pourcentage deux fois plus élevé que pour l'ensemble de la population canadienne⁵⁴.

On ne dispose actuellement pas de données fiables sur les taux d'analphabétisme des personnes handicapées⁵⁵

En tant que signataire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le Canada a reconnu que «toute personne a droit à l'éducation, que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de

50. *Supra*, note 28.

51. *Supra*, note 28, tableau 2, p. 2-1.

52. Des données provenant du Recensement de 1981 démontrent que c'est dans les Territoires du Nord-Ouest, à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et au Québec que le problème de l'analphabétisme se pose avec le plus d'acuité, *supra*, note 28, tableaux 1 et 2. En 1981, près de 70 % des Canadiens ne fréquentant pas l'école et ayant moins d'une 9^e année vivaient en Ontario et au Québec. En Ontario, toutefois, seulement 17,4 % des habitants avaient moins d'une 9^e année, comparativement à 27 % au Québec. Par ailleurs, 3,2 % des gens ayant moins d'une 9^e année vivaient à Terre-Neuve, mais ils représentaient 30,4 % de la population de cette province. Il faut donc considérer deux aspects: la répartition de la population instruite entre les provinces et le pourcentage de la population de chaque province qui est analphabète. Emploi et Immigration Canada, *Adult Illiteracy in Canada: A Review of Recent Experience and Evidence*, Ottawa, mai 1984, p. 17.

53. Stoodley, Noël, *Les problèmes qui se posent aux travailleurs des Prairies et des Territoires dont l'accès aux études et à l'emploi est rendu difficile par leur manque d'instruction*, Document d'information n° 21 du Groupe de travail sur le congé de perfectionnement, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1983, p. 15-16.

54. Statistique Canada, données non publiées provenant du recensement de 1981.

55. Thomas, Audrey M., *L'analphabétisme des adultes au Canada: réflexion pour une action*, Page documentaire 42, Ottawa, Commission canadienne pour l'UNESCO, 1983, p. 111.

l'homme et des libertés fondamentales» et que la société canadienne devait «favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux»⁵⁶.

Par ailleurs, l'alinéa 13(2)d) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* stipule que «l'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme».

Malgré ces engagements internationaux, et malgré les publications récentes pressant le gouvernement fédéral de se pencher sur la question de l'alphabétisation⁵⁷, aucun effort national concerté n'a été entrepris. Les plus gros efforts ont été déployés par de petites organisations bénévoles disséminées d'un bout à l'autre du pays et dont la plupart manquent sérieusement de fonds.

Avant 1978, le principal programme de perfectionnement offert par le gouvernement fédéral était le programme de la CEIC intitulé «Cours préparatoires à la formation professionnelle» (CPFP) auxquels pouvaient s'inscrire les gens considérés analphabètes fonctionnels. Le programme de Cours préparatoires à la formation professionnelle offrait alors des cours de rattrapage s'échelonnant de la 1^{re} à la 12^e année et menant à un emploi ou à l'admission à des cours de spécialisation. À la fin des années 1970, toutefois, le programme de Cours préparatoires à la formation professionnelle a commencé à limiter ses cours aux niveaux allant de la 7^e à la 12^e année, réduisant ainsi les possibilités offertes aux Canadiens sous-instruits.

Les initiatives prises par les gouvernements provinciaux dans le domaine de l'alphabétisation sont inégales. Il est important de s'assurer que les efforts déployés dans ce domaine sont appuyés par un engagement financier permanent et que les programmes d'alphabétisation deviennent entièrement intégrés à des programmes provinciaux durables au lieu de demeurer des activités marginales et expérimentales⁵⁸. Les engagements financiers doivent tenir

56. Paragraphe 26(1).

57. Adams, J.R.; Draper, P.M. et Ducharme, Claude, *L'éducation et le travailleur canadien*, supra, note 4; Canada, Parlement, Chambre des communes, *Du travail pour demain: les perspectives d'emploi pour les années 80*; Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement, *Apprendre: un défi pour la vie — Proposition pour combler le fossé entre le travail et la formation*, supra, note 4.

58. Supra, note 55, p. 96.

compte de la nécessité d'offrir des services de soutien comme les services de soins aux enfants et les indemnités de déplacement.

Les provinces devraient se charger de l'instauration de mécanismes visant à assurer la collaboration entre les divers ministères provinciaux participant aux programmes d'alphabétisation et d'enseignement du français ou de l'anglais langue seconde. De plus, les organismes bénévoles à l'échelle nationale et locale doivent pouvoir bénéficier d'un appui financier constant.

Il y aurait également lieu de coordonner la création de centres de documentation pour rendre accessible le matériel relatif au contenu des programmes, aux méthodes d'enseignement et aux systèmes de prestation. Est-il besoin de souligner la nécessité d'utiliser des moyens innovateurs pour informer les personnes insuffisamment instruites de l'existence des programmes d'alphabétisation?

Cours de langue

La politique de multiculturalisme du Canada, formulée en 1971, avait comme quatrième objectif de «continuer d'aider les immigrants à apprendre au moins l'une des deux langues officielles et à participer pleinement à l'essor du Canada»⁵⁹ [*traduction libre*].

Mais comme un auteur l'a fait remarquer: «En mettant trop l'accent sur l'intégration économique à court terme des immigrants adultes, on oublie qu'il faut leur offrir des services à long terme pour faciliter leur intégration sociale. Si l'on néglige de mettre sur pied ces services, on fera face plus tard à un fardeau économique et social plus lourd. Le multiculturalisme ne s'achète pas bon marché»⁶⁰ [*traduction libre*].

Débattre des mérites de différents types d'éducation ou des nouvelles possibilités d'emploi pour les personnes qui ne peuvent ni parler ni lire une des langues officielles du Canada ne rime à rien. Dans les mémoires qu'ils ont présentés à la Commission, les membres des minorités visibles ont souligné que l'inaccessibilité des cours de langue était un obstacle à l'égalité dans l'emploi.

59. Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats*, déclaration du Premier ministre Trudeau, 8 octobre 1981, citée dans Evelyn Kallen, *Ethnicity and Human Rights in Canada*, Toronto, Gage, 1982, p. 166.

60. Richmond, Anthony H., «Canadian Unemployment and the Threat to Multiculturalism», *Journal of Canadian Studies*, vol. 17, printemps 1982, p. 90.

La Calgary Vietnamese Canadian Association, par exemple, a affirmé que malgré les programmes qu'ils offrent et les bonnes intentions qu'ils manifestent, les gouvernements fédéral et provinciaux ne semblent pas se rendre compte que la langue est un besoin fondamental, comme le logement ou l'alimentation. Elle a ensuite fait remarquer ce qui suit:

Plus cela fait longtemps que nous sommes au Canada, plus nous prenons conscience que le fait de ne connaître suffisamment ni l'une ni l'autre des langues officielles est, à toutes fins utiles, le principal obstacle qui nous empêche de participer pleinement et équitablement à la vie de la société canadienne⁶¹.

Dans son mémoire, l'Inter-Cultural Association of Greater Victoria, organisation-cadre qui regroupe 37 communautés ethnoculturelles de Victoria, a également fait ressortir le lien fondamental entre la connaissance de l'une ou l'autre des langues officielles et l'emploi:

Un des facteurs déterminants qui empêchent les minorités visibles de participer pleinement et équitablement à l'activité rémunérée au Canada (particulièrement lorsqu'il s'agit des échelons supérieurs et des emplois prometteurs) est l'absence de cours de langue adéquats pour les immigrants et leurs familles. Voilà un problème auquel le gouvernement du Canada peut s'attaquer en s'engageant à financer et à fournir des services adéquats aux néo-Canadiens, dont la plupart sont de nouveaux arrivants désireux de maîtriser l'une ou l'autre des deux langues officielles du pays.

De plus, s'il désire offrir une aide véritable aux minorités visibles pour leur permettre de devenir des membres à part entière de la population active du Canada (particulièrement aux niveaux professionnel et administratif), le gouvernement du Canada doit reconnaître qu'une partie du problème réside dans la politique actuelle concernant la prestation de cours d'anglais langue seconde⁶².

61. Calgary Vietnamese Canadian Association, mémoire soumis à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, Annexe B, octobre 1983, p. 6.

62. Inter-Cultural Association of Greater Victoria, mémoire soumis à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, Annexe B, octobre 1983, p. 12-15.

Les Vietnamiens et les Chinois étaient parmi les groupes les plus préoccupés par la question de l'apprentissage linguistique. Beaucoup de Vietnamiens sont arrivés au Canada à titre de réfugiés entre 1979 et 1980, mais «après quatre ans au pays, on estime que 20 % seulement des immigrants vietnamiens d'âge adulte peuvent s'exprimer dans un anglais qui leur permette d'effectuer leurs transactions quotidiennes. Quant à ceux qui parlent suffisamment anglais pour travailler ou poursuivre leurs études, ils ne représentent que de 3 à 5 % de l'ensemble de la communauté vietnamienne»⁶³ [traduction libre].

Une enquête effectuée en 1980 auprès d'immigrants de la région métropolitaine de Toronto installés au Canada depuis plus de trois ans a révélé que la moitié des répondants considéraient avoir encore besoin d'aide dans le domaine des langues ou de l'emploi. Ce sont les répondants nés en Chine, en Grèce, en Italie et au Portugal qui étaient proportionnellement les plus nombreux à signaler des difficultés liées à l'apprentissage linguistique⁶⁴.

L'importance de l'apprentissage des langues pour l'intégration sociale, politique et économique réelle des immigrant(e)s est manifeste⁶⁵. Toutefois, la prestation de cours de langue se heurte à de nombreux problèmes. Certains ont trait à l'insuffisance des pro-

63. *Supra*, note 61, p. 3.

64. Sharma, R.D., «Immigrant Needs in Metropolitan Toronto», Toronto, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, septembre 1980, p. 30, 32.

Un quart des 429 personnes interrogées ont indiqué qu'elles avaient des problèmes relatifs à la langue et un autre quart, des problèmes liés à l'emploi.

65. Une proposition récente du gouvernement fédéral visant à réviser les programmes de formation linguistique à l'intention des immigrants affirme que l'apprentissage des langues est «... un des principaux services nécessaires à l'établissement et à l'intégration des immigrants». Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, *Document de travail pour une nouvelle politique globale concernant les cours de langue à l'intention des immigrants*, Ottawa, 1983, p. 1, 2, 8, 9.

Au niveau provincial, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont établi des documents de travail portant sur les systèmes provinciaux de prestation de cours d'anglais langue seconde. Au Québec, le rapport de la Commission d'étude sur la formation des adultes a recommandé l'expansion des programmes de cours de français à l'intention des immigrants. Le programme de cours de langue du Québec, d'une durée de 30 semaines, est déjà un des programmes les plus longs au Canada. (Selman, Mary, *English as a Second Language for Adults*, Document de travail 04/79, un rapport présenté au British Columbia Ministry of Education, Science and Technology, Vancouver, 1979; Sub-committee on Language Training of the Settlement Program and Planning Committee: An Intergovernmental Committee with representation from the Ontario and federal governments. «Consultation paper on the Delivery of English in Metropolitan Toronto», Toronto, 1981; Commission d'étude sur la formation des adultes, *Apprendre: une action volontaire et responsable*, Abrégé du rapport final, Québec, gouvernement du Québec, 1982, p. 47, 48.)

grammes, à la durée des programmes existants, à la méthode de recrutement des candidats, à la qualité de la formation et à l'accessibilité des cours.

Comme dans d'autres domaines de l'éducation et de la formation, la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces brouille les cartes. Ajoutons à cela que dans le cas de la prestation de cours de langue aux immigrants, deux ministères fédéraux se partagent les responsabilités, soit le Secrétariat d'État et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC).

Le programme offert par le Secrétariat d'État, en vertu de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* et de la Politique de multiculturalisme de 1971, est le plus petit des deux. Il offre principalement des cours à temps partiel destinés à aider les nouveaux arrivants à obtenir la citoyenneté et à s'adapter à la société canadienne. Les personnes qui ont acquis le statut de citoyen n'y sont pas admissibles⁶⁶. Les coûts du programme sont partagés avec les provinces et les cours sont dispensés par divers organismes, dont des organisations importantes du domaine de l'éducation comme les commissions scolaires et les collèges communautaires, des organismes gouvernementaux, des associations bénévoles et des groupes communautaires.

Le programme de la CEIC est offert en vertu de la *Loi nationale sur la formation*⁶⁷. Les cours de langue de la CEIC «s'adressent d'abord aux immigrants adultes, aux immigrants canadiens et aux autochtones, qui ne peuvent exercer leur profession ou une profession connexe parce qu'ils ne connaissent pas l'une des langues offi-

66. *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-1975-1976, c. 108, version modifiée, S.C. 1976-1977, c. 52, par. 128(2), S.C. 1977-1978, c. 22.

67. S.C. 1980-1981-1982-1983, c. 109.

En vertu de la *Loi nationale sur la formation*, les cours de langue sont offerts dans le cadre de l'un ou l'autre de deux grands programmes: Formation dans l'industrie et Formation en établissement. En pratique, le programme de cours de langue de la Formation en établissement, programme à temps plein le plus important du Canada, a une envergure sensiblement plus grande que le programme de cours de langue de la Formation dans l'industrie. Mais parmi l'ensemble des programmes de formation à temps plein en établissement, les cours de langue figurent parmi les programmes plus petits. En 1982-1983, les stagiaires du programme de cours de langue représentaient 7,5 % de tous les stagiaires à temps plein du programme de Formation en établissement (13 169 sur 174 424). La formation professionnelle et la formation en apprentissage dominaient le domaine de la Formation en établissement. Emploi et Immigration Canada, *Rapport annuel 1982-1983*, Ottawa, 1983, p. 75.

cielles.»⁶⁸ Les cours sont habituellement offerts à temps plein. Ils sont achetés aux provinces et dispensés en grande partie dans les réseaux de collèges communautaires, bien qu'il existe des variations d'une province à l'autre.

La plupart des stagiaires sont des manœuvres spécialisés, mais récemment des travailleurs non spécialisés ont été admis. Les stagiaires ont généralement accès à des régimes de soutien de revenu.

Ces régimes de soutien de revenu sont toutefois inaccessibles aux immigrants des catégories de la «famille» ou des «parents aidés»⁶⁹. Ce sont les femmes qui prédominent dans la catégorie de la «famille». Pour pouvoir suivre un cours de langue de la CEIC, il faut notamment en avoir besoin pour l'obtention d'un emploi. En raison de cette exigence, de nombreuses immigrantes peuvent se retrouver dans des ghettos d'emploi, puisque le fait de ne connaître ni l'anglais ni le français ne les empêche pas d'obtenir des emplois dans les secteurs marginaux de l'économie⁷⁰.

Si elles n'ont pas encore obtenu le statut de citoyenne, ces femmes peuvent profiter des cours de langue à temps partiel offerts par le Secrétariat d'État. Divers autres programmes à temps partiel sont également offerts à l'échelle locale. Toutefois, il arrive souvent que la fatigue et le fait de savoir qu'il faudra de quatre à cinq ans pour maîtriser la langue les amènent à abandonner ces cours. L'absence de services de garde d'enfants est également un facteur

68. De 92 % à 95 % de la somme affectée par le CEIC aux cours de langue dans le cadre du Programme national de formation vont aux cours destinés aux immigrants, Emploi et Immigration Canada, *Document de travail...*, supra, note 65, p. 5-6.

69. Cette politique a récemment été réaffirmée, Emploi et Immigration Canada, *Document de travail...*, supra, note 65, p. 18. Les immigrants parrainés des catégories de la «famille» et des «parents aidés» sont admis au Canada à condition d'avoir le soutien financier de leur «parrain».

70. Arnopoulos, Sheila McLeod, *Problèmes des femmes immigrantes sur le marché du travail canadien*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1979, p. 41-44.

En 1981-1982, les hommes étaient légèrement plus nombreux que les femmes (52,1 % contre 47,9 %) à s'inscrire aux cours de langue offerts par la CEIC. Les pourcentages varient fortement d'une province à l'autre. Les hommes représentent au moins 60 % des stagiaires à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Alberta. En Ontario, ils sont un peu plus nombreux que les femmes (51,7 % contre 48,3 %). Au Québec, toutefois, les femmes l'emportent (53 % contre 47 %). Emploi et Immigration Canada, *Bulletin statistique annuel 1981-1982: Programme national de formation*, Ottawa, 1983, p. 55.

de dissuasion⁷¹. Tous les immigrants désireux d'apprendre une des langues officielles devraient avoir facilement accès aux divers cours offerts, quels que soient leurs projets de carrière ou la catégorie à laquelle ils appartiennent à leur arrivée au Canada.

Parmi les immigrants dont l'accès aux cours de langue est limité, mentionnons les hommes et les femmes qui n'ont pas l'intention d'entrer immédiatement sur le marché du travail⁷², ceux qui vivent en milieu rural, ceux qui ne sont pas suffisamment instruits dans la langue de leur pays d'origine, ceux, hommes et femmes, qui ont des emplois à temps plein, et ceux qui veulent poursuivre leurs études⁷³.

L'apprentissage de l'anglais ou du français en milieu de travail ne remplacerait peut-être pas les cours à temps plein destinés aux immigrants, mais il leur offrirait au moins la possibilité d'améliorer leur connaissance de ces langues⁷⁴. Au Canada, il existe divers programmes de cours de langue en milieu de travail. Ils sont organisés et financés (parfois en collaboration) par les gouvernements, l'industrie, les groupes communautaires, les commissions scolaires et les syndicats⁷⁵. Il serait possible d'offrir, dans le cadre du Programme national de formation dans l'industrie, des cours de langue

71. Une étude récente sur tous les programmes de cours de langue dispensés dans la région métropolitaine de Toronto révèle que 21,5 % d'entre eux seulement (soit 75 sur 348) offraient des services de garde d'enfants. (Sub-committee on Language Training of the Settlement Program and Planning Committee: An Intergovernmental Committee with representation from the Ontario and federal governments, *supra*, note 65, Appendix: Distribution of ESL by Categories in Boroughs Including Childcare.)

Un rapport présenté en 1979 par le Joint Task Force on Immigrant Women (Toronto, ministère de la Culture et des Loisirs de l'Ontario, p. 33) ainsi que le *Rapport* du Greater Toronto Southeast Asian Refugee Task Force (1980, p. xi) recommandaient que tous les programmes d'enseignement de l'anglais langue seconde fournissent des services de garde d'enfants.

72. La majorité des membres de ce groupe sont des femmes. En 1982-1983, parmi les 13 865 immigrants qui avaient besoin de cours de langue et avaient indiqué qu'ils n'entreraient pas sur le marché du travail, 75 % étaient des femmes. *Emploi et Immigration Canada*, données provenant du système Immigration 1000. (Banque de données de l'Immigration, Ottawa, 1984)

73. *Emploi et Immigration Canada, Document de travail...*, *supra*, note 65, p. 8, 9.

74. En Suède, les travailleurs immigrants ont droit de consacrer chaque année un certain nombre d'heures de travail payées à des cours de langue.

75. Une récente analyse de six projets de ce genre réalisés dans quatre centres urbains a permis de déterminer les causes de leur réussite: le zèle manifesté par tous les participants — cadres, enseignants, travailleurs — particulièrement les cadres intermédiaires; le fait qu'on avait eu suffisamment de temps pour concevoir et offrir un cours répondant aux besoins décelés, et la personnalité et l'expérience de l'enseignant. Sauvé, Virginia, «EWP: A Study of Six Projects in Alberta and Ontario», *TESL Talk*, vol. 13, n  4, automne 1982, p. 20.

en milieu de travail aux immigrants qui ont dû renoncer à la formation linguistique parce qu'ils devaient se trouver immédiatement un emploi. Les femmes peu spécialisées qui acceptent de travailler dans des ghettos d'emploi où elles n'ont pratiquement jamais l'occasion d'apprendre le français ou l'anglais pourraient compter parmi les principaux bénéficiaires.

Il convient d'encourager la mise sur pied de programmes d'apprentissage d'une langue en cours d'emploi, certes, mais il faudrait avant tout modifier la politique générale en matière de cours de langue pour rendre ces derniers plus accessibles à tous les immigrants, qu'ils déclarent ou non avoir l'intention d'entrer sur le marché du travail.

Bien que le gouvernement fédéral finance les cours de langue à temps plein, ce sont les provinces qui prennent les décisions concernant la prestation et le contenu de ces cours. Cette situation entraîne une variation importante de la qualité et de la durée des cours⁷⁶. Il suffit d'au moins une année de cours pour acquérir une connaissance suffisante d'une des deux langues⁷⁷. Tous les immigrants, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, ont besoin d'allocations de subsistance et de transport, ainsi que d'allocations pour le soin des enfants. Les lacunes que présentent les allocations de formation actuelles seront examinées dans la prochaine section du présent chapitre.

L'élaboration d'une nouvelle politique globale concernant les cours de langue s'impose. Les deux ministères fédéraux concernés l'ont d'ailleurs préconisée dans un récent document de travail. Ce document recommande que tous les immigrants adultes reçoivent des cours de langue de base, qu'ils soient destinés ou non à entrer sur le marché du travail, et que les immigrants qui entrent sur le

76. Le Québec offre des cours d'une durée de 30 semaines, et l'Ontario, des cours d'une durée initiale de 24 semaines.

77. Les cours de langue de base à l'intention des employés de la Commission de la Fonction publique qui parlent déjà une des deux langues officielles du Canada durent 12 mois au niveau le plus élevé. *Les langues officielles dans la Fonction publique du Canada: Énoncé de certaines modifications de politiques*, document préparé conjointement par le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique, Ottawa, 1981, p. 16, section 4B; Recommandations de la Commission d'étude sur la formation des adultes, *supra*, note 65, p. 47, 48, la Commission a signalé qu'au Québec, province qui offre déjà un des programmes de cours de langue les plus longs au pays, la durée des cours à temps plein devra peut-être se prolonger au-delà des 30 semaines actuelles. Dans ses recommandations, la Commission d'étude sur la formation des adultes préconise «... une politique d'ensemble de l'éducation des adultes [qui] doit mettre de l'avant le droit fondamental de tous les adultes à l'éducation», droit qui serait garanti «au moyen d'une loi-cadre», p. 13.

marché du travail acquièrent un niveau de connaissance de la langue qui correspond à leurs besoins, à leurs compétences et à leurs aspirations en matière professionnelle. En plus, le document recommande la négociation entre le gouvernement fédéral et chaque province d'une nouvelle entente globale qui «déterminerait le cadre nécessaire pour faciliter l'analyse des besoins, l'établissement des priorités, la coordination de la prestation des services, les normes de qualité et l'évaluation des programmes»⁷⁸.

Les enseignants n'ont pas tous reçu une formation dans l'enseignement du français ou de l'anglais langue seconde. Les cours d'immersion en français ou en anglais à l'intention des immigrants adultes ne sont généralement pas aussi efficaces que les cours où les explications sont données dans la langue de l'immigrant. Il existe certains cours bilingues, mais il faudrait que cette approche soit élargie. La plupart des cours sont de niveau «compétence générale». Les cours avancés sont très rares, et les cours axés sur les métiers, presque inexistants⁷⁹. C'est donc dire que les immigrants spécialisés ou professionnels n'ont guère la possibilité d'acquérir le niveau de compétence nécessaire pour trouver du travail dans leur domaine. Un programme prolongé devrait être offert à ces immigrants, car certains doivent avoir une très bonne connaissance de l'anglais ou du français pour obtenir les licences nécessaires à l'exercice de leur métier ou profession⁸⁰. Il faudrait également songer à remplacer les délais imposés par les programmes de la CEIC par l'objectif «niveau de compétence souhaité»⁸¹.

Il aurait également lieu d'envisager l'établissement de programmes de transition pour faire le lien entre le programme de langue prévu par la *Loi nationale sur la formation* et les programmes de formation professionnelle. Un nouveau type de cours pourrait combi-

78. Emploi et Immigration Canada, *Document de travail...*, *supra*, note 65, p. 10, 11.

79. Nombre de ces constatations ont été confirmées par une analyse des programmes de cours de langue offerts dans la région métropolitaine de Toronto effectuée en 1981 par le Sub-committee on Language Training of the Settlement Program and Planning Committee: An Intergovernmental Committee with representation from the Ontario and federal governments, *supra*, note 65.

80. Certains organismes de réglementation professionnelle ne reconnaissent que les candidats qui sont reçus à l'examen d'anglais TOEFL (Teachers of English as a Foreign Language). Cet examen est souvent une condition d'admission à l'université, soit pour des études à temps plein, soit pour des études à temps partiel. De nombreuses associations professionnelles et universités exigent une note de 500 à ce test.

81. Kosonen, Robin D., *A Study of the Adult Education Needs of Non-English Speaking Chinese*, document rédigé pour le Vancouver School Board Career and Community Education Services et le ministère de l'Éducation de la province en collaboration avec le Strathcona Manpower Outreach Project, Vancouver, Vancouver School Board Career and Community Education Services, 1981, p. 15.

ner l'acquisition de compétences et l'acquisition du vocabulaire français ou anglais nécessaire à l'obtention d'un emploi dans un domaine donné.

Le pouvoir discrétionnaire des conseillers de la CEIC de décider si telle personne ou telle autre est admissible aux cours de langue pose également des difficultés. Ces conseillers contrôlent tant l'accès aux cours de langue que l'accès aux possibilités d'emploi. Il faudrait réduire sensiblement ce pouvoir et y faire contrepoids au moyen de mécanismes d'appel. Dans la mesure du possible, les conseillers devraient connaître à fond la langue et la culture des nouveaux immigrants.

Le processus d'établissement des immigrants pourrait commencer avant l'immigration comme telle: les immigrants éventuels recevraient des renseignements sur les emplois disponibles et sur les critères régissant l'accréditation professionnelle⁸².

Une façon d'aider les immigrants hautement spécialisés à s'établir en tant que professionnels est de créer un organisme chargé de leur fournir des conseils sur la façon de d'obtenir l'accréditation professionnelle nécessaire ainsi que des renseignements sur les cours de langue offerts.

Un des principaux problèmes est le fait que les immigrants ne sont pas au courant de l'existence de divers cours de langue conçus pour eux ni conscients de l'importance d'apprendre une des deux langues officielles. Il n'y a pas suffisamment de publicité sur les différents types de cours de langue offerts par la communauté, les commissions scolaires, les collèges communautaires, les universités, les organismes bénévoles et le gouvernement⁸³. Cette situation peut être attribuée en partie au fait que les cours sont financés à court terme et ne peuvent donc pas être offerts de façon permanente.

LA FORMATION

Les programmes de formation doivent simultanément satisfaire trois exigences: la pertinence, l'efficacité et l'accessibilité.

82. En Australie, le ministère de l'Immigration et des Affaires ethniques facilite l'évaluation des qualifications des immigrants avant leur entrée au pays en faisant examiner leurs titres par l'organisme de réglementation approprié.

83. Certaines provinces ont publié des répertoires des programmes d'anglais langue seconde offerts, améliorant ainsi sensiblement l'accessibilité aux programmes. Le répertoire *English as a Second Language/Dialect Directory of Services and Resources* est publié par le ministère de la Culture et des Loisirs (maintenant Citoyenneté et Culture) de l'Ontario, le ministère de l'Éducation de l'Ontario et la Teachers of English as a Second Language (TESL) Association of Ontario, 1981.

L'évolution structurelle de la base économique de notre pays entraîne des bouleversements dans certains secteurs, et l'apparition de nouveaux besoins dans d'autres. En raison de la dynamique de cette transformation, il est parfois difficile de déterminer quelle sera la nature de ces nouveaux besoins. Cette situation pose des difficultés aux responsables de l'élaboration des programmes de formation et d'éducation qui doivent tenter d'établir les programmes en fonction des besoins éventuels du marché du travail. Pour être efficace, toute stratégie de formation et d'éducation doit permettre de produire une réserve de candidats qualifiés propre à répondre aux besoins actuels ou prévus du marché du travail. Cela nécessite le genre de planification prudente et approfondie qui est rendue si difficile par un marché du travail en constante évolution.

Le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail et le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80 ont fait ressortir la nécessité de meilleurs systèmes de renseignements sur le marché du travail pour déterminer avec plus d'exactitude dans quels domaines il convient d'offrir des programmes de formation⁸⁴.

Il est essentiel que les programmes de formation soient alignés sur les besoins actuels et éventuels du marché. Il faudrait, dans la mesure du possible, s'assurer que les possibilités de formation correspondent aux perspectives d'emploi.

Le succès de cette opération repose en partie sur l'établissement de prévisions à l'échelle locale, régionale et nationale. L'accent doit porter sur des programmes de formation axés sur les besoins locaux plutôt que sur les besoins généraux.

Les analystes du marché du travail admettent toutefois que même les systèmes de projection les plus avancés ne peuvent prévoir totalement les besoins dans de nouveaux domaines comme la micro-électronique⁸⁵. En outre, on ne s'entend pas lorsqu'il s'agit de

84. Canada, Parlement, Chambre des communes, *Du travail pour demain — les perspectives d'emploi pour les années 80*, supra, note 4, p. 122-127; Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, supra, note 4, p. 90-96.

85. Humphreys, Elizabeth, *Technological Change and the Office*, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, étude technique n° 17, (Sommaire français: «L'évolution technologique et le travail de bureau.»), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1981, p. 5; Travail Canada, *La micro-électronique au service de la collectivité*, supra, note 4, p. 79,80.

prévoir quels secteurs de l'économie connaîtront la croissance la plus marquée au cours de la prochaine décennie.

Étant donné l'impact des progrès technologiques, on accorde de plus en plus d'importance à la formation générique, laquelle est axée sur l'acquisition de compétences propres à diverses professions et permet de changer plus facilement d'emplois⁸⁶.

Un système global de formation nécessite un certain degré de souplesse; toutefois, on a tendance à appeler «souple» des programmes disparates et peu structurés de formation et d'éducation. Les auteurs des mémoires soumis à la Commission ont indiqué clairement que dans l'élaboration et la prestation de programmes, il faut s'efforcer davantage de répondre aux besoins particuliers des groupes à l'étude. Beaucoup se sont plaints que les programmes sont révisés, remplacés ou rebaptisés en un tournemain, et qu'il est donc extrêmement difficile de se tenir au courant de ce qui est offert.

Il est particulièrement nécessaire d'accroître la formation sur le tas⁸⁷ et la formation au terme de laquelle le bénéficiaire est assuré d'un emploi⁸⁸, d'offrir davantage de cours de «transition» et de cours de formation de type préparatoire⁸⁹, et d'améliorer la formation dans les régions isolées du pays. Selon certaines des personnes que la Commission a rencontrées, les programmes de formation ne sont pas suffisamment nombreux: il faut parfois attendre jusqu'à deux ans pour y avoir accès. Les programmes existants s'adressent à un ensemble «homogène» d'étudiants, ne faisant aucun cas de la nécessité d'offrir différents modes d'instruction à différents groupes cibles.

86. Smith, Arthur, *Generic Skills: Improving Transferability in Occupational Training*, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, étude technique n° 34, (Sommaire français: «Compétences génériques: amélioration de la transférabilité dans la formation professionnelle.»), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1981; Travail Canada, *La micro-électronique au service de la collectivité*, supra, note 4, p. 77-79.

87. Goldman, Barbara, *New Directions for Manpower Policy*, Montréal, Institut de recherche C.D. Howe, 1976, p. 40; Canada, Parlement, Chambre des communes, *Du travail pour demain — les perspectives d'emploi pour les années 80*, supra, note 4, p. 82; Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, supra, note 4, p. 192-194; Travail Canada, *La micro-électronique au service de la collectivité*, supra, note 4, p. 76.

88. Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, supra, note 4, p. 115.

89. *Ibid.*, p. 115, 116.

Les autochtones se sont montrés inquiets du fait qu'ils se retrouvent plus souvent qu'autrement sans emploi à la fin d'un programme de formation ou d'emploi subventionné. Il faudrait réexaminer les programmes de formation et de subvention salariale d'une durée limitée pour corriger cette situation.

Programmes de la Loi nationale sur la formation

Les deux principaux programmes canadiens de formation professionnelle et industrielle exécutés par le gouvernement aux termes de la *Loi nationale sur la formation*⁹⁰ sont le Programme national de formation en établissement et le Programme national de formation dans l'industrie. Le premier a succédé au Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada et le deuxième au Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada. Tous deux sont administrés par la CEIC.

Le Programme national de formation en établissement comprend un certain nombre d'éléments dont les deux plus importants sont la formation professionnelle et la formation en apprentissage. Le premier donne une formation en classe dans divers domaines. Le deuxième offre normalement une formation sur le tas accompagnée d'une formation en classe. Dans ce dernier cas, la formation en classe est financée par le biais du Programme national de formation en établissement de la CEIC, tandis que la formation sur le tas peut être financée par la CEIC au moyen d'un contrat conclu entre celle-ci et l'employeur.

Les autres éléments du Programme national de formation en établissement sont des programmes plus petits et plus généraux. Les Cours préparatoires à la formation professionnelle sont des cours de rattrapage dont le niveau va de la 7^e à la 12^e année. Le Programme de formation préparatoire à l'emploi dote les participants de compétences de base ainsi que des compétences nécessaires pour faire face aux situations qui se produisent en milieu de travail, les informe sur les méthodes de recherche d'emploi et leur apprend à se fixer des objectifs de carrière. Le Programme d'adaptation au travail met le participant dans une situation professionnelle (aux frais de la CEIC), lui fournit des conseils et vise à lui permettre d'acquérir de bonnes habitudes de travail. Le Programme d'orientation professionnelle permet aux participants d'acquérir de l'expérience dans divers métiers pour les aider à faire des choix. En outre,

90. S.C. 1980-1981-1982-1983, c. 109.

des cours de langue sont offerts à ceux qui doivent apprendre le français ou l'anglais pour obtenir et conserver un emploi.

Tous les adultes qui n'ont pas de diplôme universitaire sont admissibles, pourvu qu'ils n'aient pas fréquenté un établissement d'enseignement depuis au moins 12 mois. On s'efforce cependant d'assurer au moins la participation d'un nombre minimum de membres de certains groupes — en particulier les femmes.

Le deuxième programme dispensé aux termes de la *Loi nationale sur la formation* est le Programme national de formation dans l'industrie. Il assure une formation en cours d'emploi dans les secteurs privé et public. La CEIC rembourse aux employeurs la plupart des frais qu'ils engagent au titre de la formation et une partie des salaires qu'ils versent aux stagiaires. Ces subventions sont généralement offertes pour une période allant jusqu'à 52 semaines s'il s'agit du Programme de formation générale dans l'industrie et jusqu'à 104 semaines s'il s'agit du Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée⁹¹.

Cependant, les employeurs ne font pas toujours appel aux subventions qui sont disponibles⁹².

91. En vertu de la *Loi nationale sur la formation*, S.C. 1980-1981-1982-1983, c. 109, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada peut désigner certaines professions comme étant d'importance nationale s'il s'agit de professions «où elle constate, ou pour laquelle elle prévoit, une pénurie de personnel à l'échelle nationale ou régionale suffisamment grave pour y justifier une action spéciale» (par. 2(3)). La CEIC procède à cette désignation après avoir consulté les gouvernements provinciaux, les milieux d'affaires et les syndicats. Le Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée a porté jusqu'ici sur des professions comme celles d'outilleur-ajusteur et de mécanicien d'entretien industriel.

92. Crawford, Trish, «\$27 Million for Job Training Goes Unused», *Toronto Star*, 5 septembre 1983, p. A1.

Pendant la récession de 1982, où l'embauche était généralement en baisse, les industries de l'Ontario ont retourné 27 millions de dollars en subventions salariales au gouvernement fédéral. Par conséquent, seulement la moitié des 8 000 stagiaires prévus ont pu profiter du Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée.

On rembourse habituellement à l'employeur 50 % du salaire d'un stagiaire, jusqu'à un maximum de 250 \$ par semaine. Certains groupes de stagiaires font toutefois l'objet de dispositions spéciales. Les employeurs qui forment des femmes pour des emplois non traditionnels dans le cadre de la Formation générale dans l'industrie ou de la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée peuvent se voir rembourser 75 % du salaire de ces stagiaires. Les employeurs qui offrent de la formation à des personnes ayant des besoins spéciaux, c'est-à-dire les personnes qui «étaient incapables d'obtenir ou de garder un emploi régulier en raison d'un handicap social, physique ou mental» (Emploi et Immigration Canada, *supra*, note 70, p. 108), peuvent se voir rembourser jusqu'à 85 % du salaire de ces stagiaires, mais seulement dans le cadre de la Formation générale dans l'industrie, qui porte sur une période plus courte. Les autochtones, ainsi que les personnes handicapées physiquement et mentalement, font partie de la catégorie des «personnes ayant des besoins spéciaux».

Sous l'influence de la *Loi nationale sur la formation*, le terme «formation des adultes» en est venu à signifier «formation spécialisée ou professionnelle». Cette façon de voir la formation est peut-être utile pour de nombreuses personnes, mais elle ne répond pas aux besoins urgents des groupes sur lesquels notre Commission a été chargée de se pencher. S'il en est ainsi, c'est en partie parce que les cours de formation spécialisée exigent des compétences de base que beaucoup ne possèdent pas. L'impossibilité d'acquérir ces compétences de base contribue à perpétuer le désavantage économique.

La plupart des programmes créés en vertu de la *Loi nationale sur la formation* exigent une 8^e année, beaucoup une 10^e ou une 12^e année⁹³, particulièrement pour les cours de technologie. Les programmes d'apprentissage provinciaux favorisent de plus en plus les personnes qui possèdent un niveau d'instruction élevé⁹⁴, ce qui les rend inaccessibles aux Canadiens qui ne sont pas suffisamment instruits, c'est-à-dire ceux qui ont le plus besoin de cours de formation. En se fondant uniquement sur des critères liés au niveau de scolarité au lieu de tenir compte également des aptitudes, les programmes excluent beaucoup de personnes qui autrement se qualifieraient.

La formation spécialisée est axée sur le marché du travail et fournit les compétences nécessaires pour des postes donnés identifiés à l'aide d'un système complexe de projections. Tant que la projection est exacte, le système est utile. Mais souvent elle ne l'est pas.

93. Le niveau d'instruction des personnes qui participent aux programmes de formation de la CEIC s'accroît. Dans le secteur de la formation dans l'industrie, les personnes qui ont 12 ans ou plus de scolarité représentaient 54,1 % de tous les participants en 1981-1982, comparativement à 43,8 % en 1977-1978. Les personnes ayant 8 ans ou moins de scolarité représentaient 10,1 % des participants en 1981-1982, comparativement à 14,5 % en 1977-1978. *Emploi et Immigration Canada, supra*, note 70, p. 78.

Une tendance semblable est observée dans le secteur de la formation en établissement. En 1981-1982, les personnes ayant 12 ans ou plus de scolarité représentaient 36 % de tous les stagiaires, comparativement à 25,3 % en 1977-1978. Les personnes ayant 8 ans ou moins de scolarité représentaient 16,4 % de tous les stagiaires en 1981-1982, comparativement à 24,4 % en 1977-1978. (*Emploi et Immigration Canada, supra*, note 70, p. 53.)

Cette tendance vers l'accroissement des niveaux d'instruction était évidente même avant l'adoption, en 1982, de la *Loi nationale sur la formation* (LNF) qui met l'accent sur la formation professionnelle supérieure. La majorité des professions considérées comme étant d'importance nationale aux termes de la LNF exigent une 12^e année.

94. Adams, R.J.; Draper, P.M. et Ducharme, Claude, *supra*, note 4, p. 175, 176.

Pour être admis aux programmes de formation professionnelle, les candidats doivent souvent avoir une 10^e année, mais depuis quelques années, avec l'accroissement de la demande de postes d'apprentis, les employeurs donnent de plus en plus la préférence à ceux qui ont fait des études postsecondaires.

Les gens sont donc formés pour des postes précis qui n'existent pas ou ne sont pas en nombre suffisant au moment où ils reçoivent leur diplôme. La formation est si spécialisée, que les compétences acquises ne peuvent souvent pas servir pour d'autres postes. Il en résulte donc une situation où le stagiaire termine à peine un cours de formation qu'il doit déjà s'inscrire à un autre.

C'est en partie à cause de ce risque d'impasse que tout le concept de formation axée sur un emploi donné a subi une transformation dans l'esprit des spécialistes de la question. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, «le développement social et économique dépendra de plus en plus à l'avenir de la possession simultanée par les personnes actives de qualifications techniques et d'une capacité de jugement très sûr.»⁹⁵ D'après l'OCDE, «la formation professionnelle en vient à ressembler davantage à l'enseignement traditionnel et moins à l'idée qu'on se faisait habituellement de l'instruction nécessaire pour être en mesure d'exécuter des procédures spécifiques.»⁹⁶ Autrement dit, il faut enseigner aux gens à apprendre par eux-mêmes. Ce changement d'optique revêt une importance capitale pour les groupes sur lesquels la Commission est chargée de se pencher.

La formation générique a pour but l'acquisition de compétences dans les domaines suivants: mathématiques, communication, relations interpersonnelles, raisonnement, travail manuel et solution des problèmes. Il s'agit là de compétences fondamentales et générales. La formation générique prépare les gens à divers emplois en leur donnant le bagage qui leur permettra d'apprendre en cours d'emploi.

Les femmes

Les programmes actuels offerts par le Programme national de formation ne répondent pas aux besoins des femmes, particulièrement celles qui sont plus âgées, qui ont des personnes à charge ou qui occupent des postes susceptibles de disparaître. Même si les programmes actuels s'adressent d'abord aux chômeurs, ce qui est compréhensible, ils devraient tenir compte du fait que beaucoup de femmes ont besoin de se recycler⁹⁷.

95. Organisation de coopération et de développement économiques, *Le devenir de l'enseignement et de la formation professionnels*, Paris, 1983, p. 23, 24.

96. *Ibid.*, p. 21.

97. Pour un examen approfondi des lacunes des programmes de formation du Canada concernant les femmes, voir *Condition féminine Canada, Not Working: Strategy for Improving Women's Status in Federal Government Employment Programs*, Ottawa, mars 1984.

On s'attend à ce que le «secteur féminin» du marché du travail soit le plus durement frappé par le virage technologique. La bureautique et l'automatisation ne tardera certainement pas à supplanter les emplois traditionnels de bureau que l'on retrouve dans des entreprises comme les banques et les compagnies d'assurance⁹⁸. Diverses enquêtes révèlent néanmoins que la majorité des jeunes femmes d'aujourd'hui se retrouveront dans des emplois voués à l'automatisation, en d'autres termes, «un travail de soutien par opposition à un travail nécessitant l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités»⁹⁹ [*traduction libre*]. On a prédit que plus d'un million de femmes pourraient être réduites au chômage d'ici 1990¹⁰⁰. Selon un auteur, «non seulement le travail de bureau ne croît pas au même rythme que la main-d'œuvre féminine, mais les femmes n'obtiennent pas une part équitable des emplois professionnels et administratifs, dont le nombre augmente»¹⁰¹ [*traduction libre*]. Un autre sujet de préoccupation est le phénomène de «dévaluation» des femmes qui se manifeste dans le domaine de la micro-électronique. Cette «dévaluation» des compétences se fait particulièrement sentir dans les domaines qui utilisent des claviers, où les compétences traditionnelles d'une dactylographe, notamment la préparation et la mise en page, sont rendues superflues par les machines. La dévaluation des tâches peut amener une réduction des salaires ainsi qu'un accroissement du stress provoqué par l'ennui¹⁰².

Le counselling a un rôle important à jouer dans la formation ou le recyclage des femmes.

Un grand nombre de femmes réintègrent le marché du travail et le découvrent différent de celui qu'elles ont quitté ou auquel leur formation les a préparées. Bien qu'elles aient en moyenne un niveau de scolarité égal à celui des hommes, les femmes ne disposent pas d'une formation suffisante dans les domaines des

98. Menzies, Heather, *Women and the Chip: Case Studies of the Effect of Informatics on Employment in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981, p. 75-80; Menzies, Heather, *Computers on the Job: Surviving Canada's Microcomputer Revolution*, Toronto, James Lorimer and Company, 1982, p. 41, 42, 119-123, 139, 140; *supra*, note 10, p. 4. Voir également Werneke, Diane, *Microelectronics and Office Jobs: The Impact of the Chip on Women's Employment*, Genève, Organisation internationale du travail, 1983.

99. *Supra*, note 10, p. 4.

100. Menzies, Heather, 1981, *supra*, note 98, p. 75.

101. *Supra*, note 10, p. 4.

102. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, *Microtechnologie et emploi: questions d'importance pour les femmes*, Ottawa, juillet 1982, p. 16, 17.

sciences, des mathématiques et des techniques pour profiter des nombreuses possibilités d'emplois nouvelles. Les programmes de formation, de recyclage et de perfectionnement des femmes doivent éliminer l'écart entre les compétences exigées par les employeurs dans les professions où la demande est forte et les compétences actuelles et les attentes des femmes, pour éviter la ségrégation professionnelle et les problèmes qui y sont liés.

C'est ne faire aucun cas de l'expérience vécue par les femmes jusqu'ici que de s'attendre, par exemple, qu'elles profitent du Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée en leur réservant de 10 à 15 % des places sans d'abord leur offrir des programmes préparatoires. De plus, c'est manquer de perspicacité que de former les femmes uniquement pour des professions bien précises. Cette approche réduit leur mobilité et accroît les risques qu'elles soient cantonnées dans de nouveaux ghettos d'emploi.

Ce qu'il faut, c'est une formation de transition visant à fournir aux femmes des compétences générales dans les domaines des sciences, de l'informatique et de la communication, tant verbale qu'écrite, et à les familiariser avec les domaines industriel et technologique. Cette approche aurait pour effet d'accroître leur mobilité ainsi que de réduire la ségrégation professionnelle et les écarts salariaux qui en résultent. En 1982-1983, les femmes représentaient 44,8 % des participants aux Cours préparatoires à la formation professionnelle, 53,5 % des participants à la Formation préparatoire à l'emploi, 40,7 % des participants au Programme d'adaptation au travail, 83,3 % des participants aux cours d'orientation professionnelle et 45,3 % des participants aux cours de langue¹⁰³. Or, on remarque justement une baisse du nombre de certains de ces cours offerts dans le cadre du Programme national de formation en établissement.

Selon le Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, «le fait que les femmes n'occupent pas toutes les places qui leur sont réservées dans les cours non traditionnels indique peut-être que ces cours ne leur sont pas accessibles s'ils ne sont pas accompagnés d'un programme de transition»¹⁰⁴ [*traduction libre*]. En 1982-1983, la population active féminine totalisait 41 %,

103. Katz, Sharon, «CEIC and Target Group Members», étude réalisée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, décembre 1983, p. 10-12.

104. Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, *National Training Act: Its Impact on Women*, Ottawa, 1984, p. 5.

les femmes constituaient alors 25,7 % des stagiaires à temps plein du Programme national de formation en établissement¹⁰⁵, ce qui représente une baisse comparativement à 32,5 % en 1979-1980¹⁰⁶.

En 1982-1983, les femmes représentaient environ un tiers des participants à l'élément «formation professionnelle» du programme, mais la plupart d'entre elles recevaient cette formation dans des domaines traditionnellement réservés aux femmes, soit 46,2 % dans le travail de bureau et 12,9 % dans la vente¹⁰⁷. Seulement 11 % recevaient une formation dans des domaines «non traditionnels»¹⁰⁸, définis par la CEIC comme étant ceux où les femmes représentent moins de 10 % de la main-d'œuvre¹⁰⁹. En 1981-1982, par exemple, 5,5 % seulement des stagiaires dans le domaine de l'usinage étaient des femmes¹¹⁰. Par ailleurs, en 1982-1983, 3,3 % seulement du total des apprentis étaient des femmes, et là encore, elles se trouvaient dans les domaines traditionnellement «féminins» de la cuisine et de la coiffure¹¹¹.

Les femmes représentent un pourcentage encore plus petit des stagiaires du Programme national de formation dans l'industrie. En 1982-1983, elles constituaient 22,7 % des stagiaires du programme de Formation générale dans l'industrie¹¹², comparativement à 27,4 % en 1979-1980¹¹³, et 2,2 % seulement des stagiaires du programme de Formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée¹¹⁴. Parmi les femmes qui participaient à la formation générale dans l'industrie, 17,6 % seulement recevaient une formation dans des domaines non traditionnels¹¹⁵. Toutefois, parmi

105. *Supra*, note 103, p. 7; Statistique Canada, données non publiées, recensement de 1981.

106. Emploi et Immigration Canada, *supra*, note 70, p. 53.

107. *Supra*, note 103, p. 8.

108. *Ibid.*, p. 8.

109. Emploi et Immigration Canada, *supra*, note 70, p. 107.

110. *Ibid.*, p. 66.

111. *Supra*, note 103, p. 9.

112. *Ibid.*, p. 13.

113. Emploi et Immigration Canada, *supra*, note 70, p. 78.

114. *Supra*, note 103, p. 13.

115. *Ibid.*, p. 13.

les 138 femmes participant à la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée, 92,8 % recevaient leur formation dans des domaines non traditionnels¹¹⁶.

Les autochtones

Au cours de la présente décennie, les autochtones représenteront jusqu'à 20 % de la croissance de la population active dans les provinces de l'Ouest¹¹⁷. Pourtant, on consacre relativement peu d'efforts pour les aider à surmonter les difficultés particulières qu'ils doivent affronter. Les autochtones sont généralement désavantagés par de faibles niveaux d'instruction et par le manque de compétences. À cause de leurs désavantages, ils ont par le passé obtenu des emplois dans les secteurs les plus vulnérables de l'économie et ont été touchés par un taux de chômage considérablement plus élevé que celui observé chez les non-autochtones¹¹⁸.

Qui plus est, leur participation au Programme national de formation en établissement ne permet guère d'envisager leur avenir avec optimisme. En 1982-1983, par exemple, les autochtones constituaient 5,4 % des stagiaires à temps plein¹¹⁹ et un peu moins de 1 % des stagiaires en apprentissage¹²⁰. La plupart étaient inscrits à des cours plus généraux: 16,4 % aux Cours préparatoires à la formation professionnelle, 19,3 % à la Formation préparatoire à l'emploi, 5,7 % au Programme d'adaptation au travail et 10,7 % à l'Orientation professionnelle¹²¹.

En 1982-1983, les autochtones comptaient pour 7,1 % des stagiaires en Formation générale dans l'industrie, mais seulement 0,4 % des stagiaires en Formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée¹²². Il convient de répéter ici que la CEIC a diminué ses cours d'éducation de base des adultes au profit des cours de formation professionnelle, sans offrir de programmes de transition visant à aider les personnes désavantagées à remplir les conditions nécessaires pour suivre ces derniers cours.

116. *Ibid.*, p. 13.

117. Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, *supra*, note 4, p. 104.

118. Statistique Canada, données non publiées du recensement de 1981.

119. *Supra*, note 103, p. 7.

120. *Ibid.*, p. 9.

121. *Ibid.*, p. 10, 11.

122. *Ibid.*, p. 13

Le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 1980 a reconnu et souligné l'importance d'offrir des programmes de préparation à l'emploi aux femmes, aux autochtones, aux minorités et aux personnes handicapées, et plus particulièrement des cours de formation en «dynamique de la vie»¹²³. Le Groupe a en outre recommandé la création de centres innovateurs, mobiles et axés sur les besoins des collectivités dans les régions nordiques et éloignées¹²⁴. On ne peut pas s'attendre (avec raison) à ce que les habitants d'une collectivité laissent de bon cœur leurs foyers et leurs familles pendant des mois afin de recevoir une formation professionnelle. Puisque la majorité des autochtones (65 %) vivent dans des régions rurales et éloignées, comparativement à 25 % de l'ensemble de la population canadienne¹²⁵, la Commission appuie la recommandation du Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80.

Les personnes handicapées

En 1982-1983, les personnes handicapées physiquement ou mentalement ne représentaient que 0,2 % des stagiaires à plein temps du Programme national de formation en établissement¹²⁶. À l'époque, elles constituaient 2 % des stagiaires en Formation générale dans l'industrie. Toutefois, parmi les 6 000 stagiaires et plus du Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée, trois seulement étaient des personnes handicapées¹²⁷. Le taux élevé de chômage¹²⁸ des personnes handicapées ne peut être réduit que dans une très faible mesure si les personnes handicapées ne reçoivent pas de formation.

La société est certes capable de régler un des problèmes de ce groupe: l'accès physique aux installations. Tous les centres offrent

123. Canada, Parlement, Chambre des communes, *Du travail pour demain: les perspectives d'emploi pour les années 80*, supra, note 4, p. 107, 110.

124. *Ibid.*, p. 110.

125. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Les Indiens, situation actuelle*, Ottawa, 1980, p. 12.

126. *Supra*, note 103, p. 7.

127. *Ibid.*, p. 14.

128. Sampson, Frank, *Issues Relating to the Labour Force Position of the Disabled in Canada*, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, étude technique n° 30, (Sommaire français: «Questions relatives à la situation des personnes handicapées au sein de la population active du Canada.»), Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981, p. 5.

des programmes d'éducation et de formation peuvent rendre les lieux accessibles aux personnes handicapées sur le plan de la mobilité. L'accès d'autres personnes handicapées peut également être assuré, soit par l'embauche d'employés supplémentaires, soit par la construction d'installations spéciales.

Mais ce qui décourage le plus les personnes handicapées est le fait que dans trop de cas les programmes d'études ou de formation n'aboutissent pas à un emploi. Une étude a révélé que chez les diplômés universitaires de ce groupe, le taux de chômage s'élevait à 26,3 %, alors que pour les non-handicapés, il n'était que de 2,7 %¹²⁹.

Les problèmes de transport se posent non seulement aux personnes qui vivent dans des régions inaccessibles du Canada, mais aussi à toutes les personnes handicapées partout au pays. Pour avoir accès aux programmes de formation et d'éducation, il faut non seulement pouvoir se rendre à l'établissement de formation et en revenir, mais aussi disposer d'autres appuis. Il faudrait affecter des fonds pour fournir des aides et des appareils destinés à aider les personnes handicapées¹³⁰, et voir à ce que les programmes de formation soient offerts dans des édifices accessibles à tous.

Des facteurs d'ordre financier découragent également les personnes handicapées à se perfectionner. Il faut réexaminer les systèmes de prestations et de pensions pour s'assurer que les personnes désirant se perfectionner ou s'instruire soient encouragées financièrement à le faire au lieu d'être pénalisées.

En vertu du Programme de réadaptation professionnelle des personnes handicapées, et conformément à des ententes conclues avec les provinces et les territoires, sauf le Québec, le gouvernement fédéral couvre la moitié d'une grande partie des frais engagés par une province pour la prestation d'un programme visant la réadaptation professionnelle des personnes handicapées physiquement ou mentalement. Le programme fédéral a pour but d'éliminer les obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées, de les amener à ne plus dépendre du public ou de leurs parents et de leur permettre de contribuer pleinement à la vie de société en leur

129. Ontario Manpower Commission, *Employment and the Physically Handicapped in Ontario*, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario, janvier 1982, p. 8, 64.

130. Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, *Obstacles*, *supra*, note 4, p. 121.

offrant des services de réadaptation professionnelle appropriés. Il s'agit de faire en sorte que le client, après réadaptation, puisse obtenir un emploi effectivement rémunérateur¹³¹. Le programme est administré par Santé et Bien-être social Canada. Il offre différents services: évaluations médicales, sociales et professionnelles, counselling, rétablissement, formation, allocations de subsistance, fourniture d'outils ou de livres.

Ces services sont offerts directement par le gouvernement provincial ou achetés à des organismes bénévoles. En 1979-1980, 111 344 personnes handicapées ont reçu des services par l'intermédiaire du programme, dont 79 602 des services de lutte contre l'alcoolisme. La même année, le gouvernement fédéral a versé en tout 36 516 477 de dollars¹³² aux provinces pour ces services. En 1980-1981, la contribution du fédéral totalisait 31 673 092 de dollars¹³³.

Le Programme de réadaptation professionnelle est essentiellement axé sur le bien-être, mais il n'intègre pas suffisamment les personnes handicapées, car il isole les services offerts aux termes du Programme de ceux offerts par les agences de placement. Les personnes handicapées doivent passer par la filière bureaucratique compliquée des services sociaux avant de pouvoir utiliser les services des agences de placement gouvernementaux comme ceux de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada¹³⁴.

Le texte de loi qui autorise le Programme de réadaptation professionnelle des personnes handicapées limite le nombre et la portée des services dont le coût peut être partagé avec les provinces. Il ne prévoit pas de services adéquats d'aide à l'emploi comme les aides

131. *Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides*, S.C. 1960-1961, c. 26.

132. Santé et Bien-être social Canada, *Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides, Rapport annuel pour l'année financière se terminant le 31 mars 1980*, Ottawa, 1980, Tableaux I et II.

133. Santé et Bien-être social Canada, *Réadaptation professionnelle des personnes handicapées, Rapport annuel 1980-1981*, Ottawa, 1981, p. 3.

134. Syndicat national de la Fonction publique provinciale et Coalition des organisations provinciales des handicapés, *Together for Social Change: Employing Disabled Canadians*, 1983, p. 23. Une étude effectuée conjointement par le Syndicat national de la Fonction publique provinciale et la Coalition des organisations provinciales des handicapés recommandait l'intégration des services offerts dans le cadre du système actuel de réadaptation professionnelle à la structure des organismes gouvernementaux qui s'occupent de l'emploi, du travail et de l'éducation.

techniques, les services d'accompagnants, les services de lecteurs, et les services d'interprètes gestuels¹³⁵.

Le texte de loi vise uniquement les personnes handicapées qui ont un objectif précis en matière professionnelle; il exclut donc certains adultes¹³⁶.

Les minorités visibles

Les membres des minorités visibles ont eux aussi leurs propres besoins en matière de formation. Nombre de ces besoins se retrouvent chez les immigrants de récente date qui entrent sur le marché du travail. Le fait de se trouver dans les secteurs de l'économie les plus vulnérables et les moins payants est un obstacle à la formation professionnelle; la langue en est un autre. Le manque de cours de langue pertinents limite l'accès au perfectionnement, à la formation professionnelle ou à l'éducation des adultes.

Les conditions d'admission à certains programmes constituent un troisième obstacle. Beaucoup de ces conditions sont arbitraires et artificiellement élevées. Un certificat de 10^e année n'a peut-être rien à voir avec l'emploi en question ou le programme de formation; or, des gens capables de suivre ce programme peuvent être exclus parce qu'ils n'ont le diplôme requis. Il faudrait réévaluer toutes les conditions d'admission aux cours de formation pour empêcher l'exclusion de personnes capables de les suivre. Un auteur a fait remarquer avec justesse au sujet du «mythe de la méritocratie» que... «dans la majorité des emplois, les compétences nécessaires peuvent être acquises par la pratique par presque n'importe quelle personne instruite. Le nombre de spécialités «ésotériques» nécessitant une formation ou des compétences exceptionnellement vastes est relativement petit»¹³⁷ [*traduction libre*].

Les systèmes de prestation

La Commission d'enquête sur le congé-éducation et la productivité (1979) a conclu que «les possibilités dont disposent les travailleurs canadiens pour se préparer à des carrières profession-

135. *Ibid.*, p. 23.

136. *Ibid.*, p. 24.

137. Collins, Randall, *The Credential Society: A Historical Sociology of Education and Stratification*, New York, Academic Press, 1979.

nelles, avancer dans les hiérarchies administratives, perfectionner leurs connaissances et faire usage de leurs capacités sont insuffisantes.»¹³⁸

Parmi les lacunes du système, mentionnons le fait que les programmes ne sont pas annoncés de façon adéquate, la disparité entre la formation offerte et les prévisions en matière d'emplois, les variations importantes de l'accessibilité et de la qualité des programmes, les conditions d'admission arbitrairement élevées et la tendance des conseillers à orienter les candidats vers des programmes restrictifs et stéréotypés.

Un moyen de s'attaquer au problème de la coordination consisterait à établir des comités consultatifs locaux¹³⁹ composés d'analystes de la population active et de représentants des groupes cibles et des établissements d'enseignement concernés. Ces comités locaux se réuniraient à intervalles réguliers pour déterminer ce qui suit:

- a) le contenu et la portée des programmes de formation;
- b) dans quelle mesure les programmes mènent à l'obtention d'un emploi;
- c) le meilleur moyen d'augmenter le taux d'activité des groupes cibles;
- d) le meilleur moyen d'informer les candidats éventuels et les employeurs de l'existence des programmes;
- e) comment s'attaquer à la sous-représentation chronique des groupes cibles dans l'ensemble des professions.

Pour s'assurer que les programmes sont non seulement pertinents mais d'une qualité uniforme partout au Canada, il faudrait soumettre l'octroi de fonds aux provinces et aux établissements de formation à des conditions touchant la qualité, le contenu et l'accessibilité des programmes. Il faudrait en outre s'efforcer de desservir toutes les régions, aussi éloignées soient-elles.

138. Adams, R.J.; Draper, P.M. et Ducharme, Claude, *supra*, note 4, p. 237.

139. Divers organismes, dont le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80, ont reconnu la valeur de la participation locale ou régionale aux activités liées à la formation, Ottawa, 1981, *supra*, note 4, p. 83. Le Groupe de travail a appuyé l'idée de mettre sur pied des conseils consultatifs de la formation dans l'industrie qui aideraient à déterminer les besoins dans ce domaine.

Les comités consultatifs pourraient également recueillir les points de vue des hommes d'affaires locaux et des représentants syndicaux. Les autochtones en particulier se sont plaints à la Commission qu'au lieu de recevoir le type de formation qu'ils jugeaient le plus assortie à la conjoncture économique de leur région, ils se sont vu orienter vers des programmes inappropriés.

Les réseaux de communication permettant d'informer les candidats éventuels sur les programmes offerts, et les stagiaires finissants sur les emplois disponibles, sont, au mieux, insuffisamment développés¹⁴⁰. Il est particulièrement difficile à des gens isolés géographiquement ou autrement de savoir quels programmes de formation sont offerts ou, une fois leur formation terminée, quels emplois sont disponibles. Il est évident que le manque d'information constitue aussi un inconvénient pour les employeurs éventuels.

Les comités consultatifs locaux devraient par surcroît faire appel aux services des employé(e)s du programme Extension qui assurent la liaison entre les groupes en cause et les programmes et services gouvernementaux. En fait, avec un salaire adéquat et la sécurité d'emploi, les travailleurs d'Extension pourraient constituer le pilier d'un système efficace visant à aider les candidats à choisir des programmes de formation et à régler leurs problèmes dans ce domaine. Les employé(e)s du programme Extension, qui font souvent eux-mêmes partie d'un groupe cible, ne devraient pas être engagés en vertu d'un contrat à court terme pour faire le travail que des employés permanents du gouvernement exécutent pour un salaire plus élevé et une meilleure sécurité d'emploi. Il faudrait reconnaître le succès et le potentiel notoire du programme Extension¹⁴¹ en donnant aux employé(e)s du programme des emplois de fonctionnaire à temps plein rétribués de façon adéquate.

Les groupes bénévoles fournissant conseils et renseignements aux membres des quatre groupes à l'étude devraient recevoir les fonds dont ils ont besoin pour poursuivre à long terme leur travail extrêmement utile et précieux.

140. Pour un examen complet des problèmes que connaissent les services d'information du gouvernement sur les groupes désavantagés, voir *To Know and Be Known: The Report of the Task Force on Government Information*, Canada, Groupe de travail sur les services d'information du gouvernement, Ottawa, 1969, p. 283-295.

141. Williams, Blair, «Orientation future de la politique relative au programme Extension», un rapport rédigé pour Emploi et Immigration Canada, 1^{er} janvier 1983, p. 21.

Les allocations et prestations de formation

Les allocations de formation versées par la CEIC ne sont pas calculées en fonction du coût de la vie¹⁴². On a estimé, par exemple, que l'allocation totale, y compris l'allocation pour garde d'enfants, versée à une femme seule ayant une personne à charge et vivant dans un grand centre urbain équivalait à 62 % du revenu correspondant au seuil de la pauvreté. Si l'allocation pour garde d'enfants est soustraite, l'allocation de formation n'équivaut alors qu'à 44 % du revenu correspondant au seuil de la pauvreté¹⁴³. Il faudrait soit augmenter les allocations pour garde d'enfants jusqu'à ce qu'elles correspondent au coût réel des services de garde, soit offrir ces services dans les centres de formation¹⁴⁴.

L'allocation de formation tombe à 25 \$ par semaine pour les personnes vivant avec un conjoint qui travaille ou avec leurs parents¹⁴⁵. Voilà qui a pour effet de maintenir un grand nombre de femmes dans un état de dépendance et de les décourager de s'inscrire à des programmes de formation. Le montant des allocations devrait être le même pour tous les stagiaires, qu'ils vivent ou non avec un conjoint ou un parent qui travaille.

Les stagiaires à temps partiel ne sont pas admissibles aux allocations de formation¹⁴⁶. Pour les femmes qui ont des responsabilités familiales et qui choisissent de suivre un cours de recyclage à temps partiel, il s'agit là d'une pénalité inutile qui peut retarder leur accès au marché du travail ou les forcer à y entrer prématurément. Il faudrait étendre les allocations de formation aux stagiaires à temps partiel¹⁴⁷. Les femmes qui ont quitté le marché du travail pour s'occuper de leur foyer et de leurs enfants devraient avoir accès aux programmes de formation et aux services d'orientation, en vue de leur retour du travail, au moment où elles le désirent pendant leur séjour au foyer.

142. *Supra*, note 97, p. 32.

En août 1984, l'allocation de formation pour une personne seule s'élevait à 70 \$ par semaine, passant à 100 \$ pour un stagiaire ayant une personne à charge et augmentant ensuite de 15 \$ pour chaque personne à charge supplémentaire. Une allocation pour garde d'enfants est également offerte; elle va de 50 \$ par semaine pour un enfant, à 130 \$ par semaine pour cinq enfants; augmentant ensuite de 10 \$ pour chaque enfant supplémentaire.

143. *Ibid.*, p. 33.

144. *Ibid.*, p. 40, 42.

145. *Ibid.*, p. 33.

146. *Ibid.*, p. 36.

147. *Ibid.*, p. 36.

Les stagiaires qui doivent déménager pour suivre un cours de formation dans le cadre du Programme national de formation en établissement reçoivent des fonds destinés à couvrir les coûts d'un aller-retour seulement. Cette politique a un effet négatif, particulièrement sur les autochtones, qui doivent souvent quitter leurs foyers situés dans des régions rurales et éloignées pour se rendre en ville suivre un cours de formation. Il faudrait permettre à ces personnes de téléphoner chez elles et d'y retourner à quelques reprises pendant leur formation.

Les personnes qui reçoivent ou sont sur le point de recevoir des prestations d'assurance-chômage peuvent participer à des cours de formation dans le cadre du Programme national de formation en établissement; elles continuent à toucher leurs prestations et peuvent également recevoir certaines des allocations de formation supplémentaires, y compris l'allocation pour garde d'enfants. Elles ne peuvent toutefois pas obtenir l'allocation de formation en remplacement de leurs prestations d'assurance-chômage, même si l'allocation de formation est plus élevée. Cette ligne de conduite a un effet négatif sur les femmes qui ont travaillé à temps partiel ou exercé des emplois mal rémunérés, puisque leur salaire, pendant qu'elles travaillaient, que ce soit à temps plein ou à temps partiel, était en moyenne moins élevé que celui des hommes, et qu'elles touchent donc des prestations d'assurance-chômage moins élevées.

Les programmes de congé d'études et de formation dans l'industrie

Il semble que les employeurs offrent très peu de congés de perfectionnement ou d'études à long terme aux membres des groupes à l'étude. Lorsque de telles possibilités existent, elles sont plutôt offertes au faible pourcentage d'employés membres de la catégorie de la direction, de la gestion et de la catégorie professionnelle¹⁴⁸. Tous les employés, quel que soit leur niveau, devraient avoir accès aux congés payés d'études et de formation professionnelle. Il faudrait faire en sorte qu'un pourcentage équitable de congés soient réservés aux membres des groupes cibles. Tous les employés qualifiés qui le désirent, et non pas seulement ceux choisis par la compagnie, devraient pouvoir demander un congé d'études ou de formation.

148. Litvak, I.A. et Maule, C.J., «Educational Leave Policies and Practices of Select Organizations in Canada», un rapport rédigé pour la Commission d'enquête sur le congé-éducation et la productivité, mars 1979.

Étant donné la rapidité avec laquelle les changements se produisent, et continueront probablement de se produire, les employés doivent être protégés contre le risque d'occuper un emploi devenu superflu ou désuet. Les programmes de formation et d'éducation doivent être aussi dynamiques que le marché qu'ils sont destinés à servir. Ils doivent être à la fois préparatoires et anticipatifs. D'une part en préparant les débutants au marché du travail et d'autre part en préparant les employés à de nouvelles affectations à mesure que les emplois existants diminuent ou disparaissent. Il faudrait adopter une méthode semblable à celle que le Centre de la recherche et de l'innovation dans l'enseignement de l'OCDE a développée et qui s'appelle «éducation récurrente»¹⁴⁹. La formation devient alors un processus continu au lieu d'être une simple activité préparatoire à l'entrée sur le marché du travail et à l'avancement¹⁵⁰.

Les programmes de recyclage doivent tenir compte de l'expérience des groupes cibles en matière d'éducation et d'emploi, et des nouvelles tendances du marché du travail comme l'accroissement de la demande de travail à temps partiel. Certaines femmes travaillant à temps partiel préféreraient travailler à temps plein et d'autres travaillent à temps partiel par choix¹⁵¹. Certains faits indiquent qu'un nombre important de femmes travaillent à temps partiel à cause de leurs responsabilités familiales¹⁵².

Le nombre d'emplois à temps partiel augmente: de 1975 à 1980, 30 % des nouveaux emplois créés étaient des emplois à temps partiel, et ce pourcentage devrait s'accroître au cours de la présente décennie¹⁵³. Un grand nombre des emplois à temps partiel sont créés dans les entreprises où de nouvelles technologies sont

149. *Supra*, note 95.

150. Adams, Jane (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme), «First Things First: Equity for Women Through Paid Skill Development Leave», Document d'information n° 8 établi pour le Groupe de travail sur le congé de perfectionnement, Ottawa, mars 1983, p. 37; Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences*, *supra*, note 1, p. 106; Adams, R.J.; Draper, P.M. et Ducharme, Claude, *supra*, note 4, p. 239; Travail Canada, *La micro-électronique au service de la collectivité*, *supra*, note 4, p. 70-73; Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement, *Learning for Life*, *supra*, note 4, p. 4.

151. Conseil économique du Canada, *supra*, note 32, p. 97.

152. *Supra*, note 102, p. 14.

153. *Supra*, note 10, p. 5.; Les associations patronales sont convaincues que le temps partiel va continuer à s'implanter; voir à ce sujet le Rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada*, Travail Canada, Ottawa, 1983, p. 125.

introduites, par exemple, les banques, là où les femmes prédominent et là où la demande de travailleurs à temps partiel est à la hausse en raison de l'automatisation.

Les femmes représentent 72 % des travailleurs à temps partiel. Bien qu'elles appartiennent en majorité au groupe d'âge des 15 à 24 ans, elles sont représentées en grand nombre dans tous les groupes d'âge. Les hommes sont moins nombreux à travailler à temps partiel et la plupart sont, soit de très jeunes hommes, soit des hommes de 65 ans et plus. Peu d'hommes dans la force de l'âge travaillent à temps partiel. Ce n'est que dans le groupe d'âge des 65 ans et plus que le nombre d'hommes travaillant à temps partiel dépasse le nombre de femmes¹⁵⁴.

Cette situation accroît la vulnérabilité des femmes. En tant que travailleuses à temps partiel, elles n'auront pas accès à la plupart des avantages liés à l'emploi comme les pensions et se verront rarement offrir des promotions¹⁵⁵ ou des congés d'études. Or, les travailleurs à temps partiel sont les candidats idéaux pour des programmes de formation dans l'industrie et des programmes de congés d'études élargis. Ces programmes doivent être appuyés par des modifications appropriées à la *Loi nationale sur la formation*.

154. *Ibid.*, p. 46.

155. Menzies, Heather, 1982, *supra*, note 98, p. 48; La Commission d'enquête sur le travail à temps partiel (*supra*, note 153, p. 89) a identifié cinq problèmes associés au travail à temps partiel: a) Absence de revenus de retraite et d'avantages sociaux; b) Rémunérations, avantages sociaux et conditions de travail moins intéressants par rapport à l'emploi à plein temps; c) Absence d'ancienneté et de sécurité d'emploi; d) Pressions des responsabilités familiales; e) Accès limité à l'avancement et la formation.

CONCLUSION

Comme le Groupe d'étude sur le développement du marché du travail l'a fait remarquer:

Par le passé, les politiques relatives au marché du travail «laissent entendre que le problème de l'emploi serait imputable aux individus plutôt qu'à leur situation et aux obstacles présents dans la société et sur le marché du travail. [...] *Les membres des groupes cibles ont donc dû se contenter de cours de formation répétés de niveau inférieur, de programmes de création d'emplois temporaires et de cours de formation et d'expérience professionnelle différents.*»⁵⁶ [C'est nous qui soulignons.]

Sans l'éducation et la formation nécessaires, les membres des groupes cibles ne peuvent compter avoir accès de façon équitable à l'activité économique. Il est important de se rappeler que des obstacles entravent l'accès de ces groupes même à l'éducation et à la formation, et qu'ils ne sont pas moins importants que ceux qui sont inhérents au marché du travail.

156. Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, supra, note 4, p. 100.

Chapitre 5

SOIN DES ENFANTS

«Un gouvernement qui désirerait sincèrement favoriser l'égalité des femmes adopterait une politique sociale pour aider les hommes et les femmes à concilier les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles, plutôt que de leur nuire à cet égard»¹ [*traduction libre*].

«... l'adoption de politiques (pour l'établissement de garderies ou de congés parentaux) peut faciliter l'égalité en matière d'emploi de plusieurs façons: en permettant aux femmes de se joindre à la population active, de travailler à temps plein plutôt qu'à temps partiel, et non seulement à des emplois qui sont près de leur domicile; en réduisant leur taux d'absentéisme [...]; et en réduisant le nombre de fois qu'elles doivent interrompre leur carrière, ce qui les empêche d'acquérir une expérience professionnelle suivie. On peut difficilement concevoir un train de mesures qui favoriserait sur tous ces plans l'égalité en matière d'emploi»² [*traduction libre*].

Pour les femmes, mères de famille, le manque de services abordables et de qualité pour le soin des enfants est un des grands obstacles à l'égalité au travail. Le besoin urgent de mesures correctives qui fait l'unanimité dans les mémoires présentés par divers groupes de femmes oblige la Commission à accorder une attention particulière à la question.

La demande et le besoin de mesures correctives tiennent au nombre croissant de mères de famille dans la population active. Leurs enfants ont besoin de soins satisfaisants. Selon le droit canadien, il incombe aux deux parents de prendre soin des enfants. Toutefois, selon la coutume, c'est la mère qui s'est toujours vu attribuer cette responsabilité. Par conséquent, c'est sur elle que retombe la culpabilité ou qui est critiquée par la société lorsqu'elle se joint à la population active. Et c'est elle qui habituellement a la responsabilité morale de faire garder les enfants et de prendre les dispositions nécessaires.

-
1. Land, Hilary, «Social Policies and the Family: Their Effect on Women's Paid Employment in Great Britain», dans *Equal Employment Policy for Women: Strategies for Implementation in the United States, Canada and Western Europe*, éd. Ronnie Steinberg Ratner, Philadelphie, Temple University Press, 1980, p. 386.
 2. Gunderson, Morley, «Labour Market Aspects of Inequality in Employment and Their Application to Crown Corporations» octobre 1983. Document rédigé pour la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi.

Le temps est venu de faire face à la réalité et d'aborder la question de front. C'est un fait: les femmes travaillent. Et elles ont le même droit au travail que les hommes³. Aussi, bien des parents doivent se contenter des services de soins aux enfants qui existent⁴, même si parfois la qualité laisse à désirer. Il y a des parents qui réussissent à obtenir des soins adéquats pour leurs enfants, d'autres pas.

Certains prétendent⁵ qu'il n'y a aucune nécessité manifeste d'établir des services de soins des enfants, car, si c'était le cas, moins de femmes travailleraient. Selon eux, le manque de services de garde adéquats ne semble pas empêcher les femmes de travailler au même titre que les hommes. Ces propos ne sont tout simplement pas fondés. Non seulement le manque de services nécessaires empêche les femmes de travailler, mais il limite aussi la qualité de leur participation au marché du travail. La création de services de soins aux enfants est une voie d'accès critique à l'égalité des mères de famille en matière d'emploi.

Il y a par contre un aspect du problème qui est encore plus important, à savoir que la création de tels services profite, d'abord et avant tout, aux enfants; les avantages pour les parents venant en second lieu. Ignorer le problème des services de soins aux enfants, c'est ignorer les besoins de l'enfant. Des études montrent que ces services sont loin de leur nuire, certains enfants y gagnent même beaucoup⁶.

-
3. Le paragraphe 11(1) de la Convention de 1979 des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ratifiée par le Canada, stipule ce qui suit: Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme les mêmes droits, et en particulier: a) Le droit au travail en tant que droit inaliénable de tous les êtres humains.
Toute action visant à établir une égalité de chances et de traitement pour les travailleuses doit se concevoir en partant d'un principe fondamental: celui qui accorde à tout être humain (homme ou femme) le droit incontestable au travail.
 4. Centre national d'information sur les garderies, *Situation de la garde de jour au Canada, 1977: Analyse des principales constatations de l'étude nationale sur les garderies* (1977), Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1977, p. 1.
 5. Statistique Canada, *Document de recherche de l'enquête sur la population active, numéro 31, Premiers résultats de l'enquête de 1981 sur la garde des enfants*, Ottawa, octobre 1982.
 6. Belsky, Jay et Steinberg, Lawrence O., « The Effects of Day Care: A Critical Review », *49 Child Development* (1978); Johnson, Laura C. et Dineen, Janice, *The Kin Trade*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981; Rudder, Michael, *Maternal Deprivation Reassessed*, London, Penguin, 1972.

GARDERIE ET SOIN DES ENFANTS

L'expression «garderie» est habituellement utilisée pour décrire les services qui accueillent régulièrement les enfants d'âge préscolaire lorsque les parents ou les tuteurs ne peuvent en prendre soin. L'expression «soin des enfants» est toutefois préférable, car elle est plus complète que «garderie».

L'expression garderie sert généralement à décrire les soins dispensés pendant la journée, cinq jours par semaine, aux enfants âgés de 2 à 6 ans qui ne fréquentent pas un établissement d'enseignement, par quelqu'un d'autre que les parents ou le tuteur. Toutefois, ces conditions sont loin de correspondre à tous les besoins. L'expression n'est pas fautive, certes, et elle est même utilisée par bon nombre de groupes et d'organisations qui y prêtent un sens plus large, mais pour le public, elle a un sens beaucoup plus restreint.

Qui plus est, l'idée de garderie a tendance à être associée aux questions des «droits féminins», si bien qu'elle fait l'objet d'arguments tendancieux par les personnes qui soutiennent que toutes les femmes ont le devoir de rester à la maison pour élever leurs jeunes enfants. Un auteur écrit à ce sujet: «Comme la question des garderies pour les enfants d'âge préscolaire est intrinsèquement liée à celle de l'emploi des mères de famille, recourir à un tel argument idéologique pour limiter la création de services de garderie vient confirmer l'opinion que le travail est, et ne doit être, qu'une activité secondaire pour les femmes. C'est un argument particulièrement utile quand le taux de chômage est élevé»⁷ [*traduction libre*].

En revanche, l'expression soin des enfants répond davantage à la réalité. Elle évoque un système où les enfants reçoivent des soins lorsque les parents (le père, la mère ou les deux) ne peuvent s'en charger à temps plein. La question peut être présentée sous forme d'un syllogisme:

La société a le devoir de veiller à ce que l'enfant à charge reçoive au moins les soins essentiels;

Il incombe aux parents en premier lieu de dispenser ces soins;

Les parents ne sont pas toujours en mesure de le faire à temps plein;

Par conséquent, il faut que la société les remplace quand ils ne peuvent pas dispenser ces soins à leurs enfants.

7. *Supra*, note 1, p. 382.

Sans aucun doute, les enfants doivent pouvoir compter sur leurs parents, et le font, pour les soins essentiels et les nécessités de la vie. Ce lien fondamental au sein de notre société ne serait pas menacé par des services de soins aux enfants offerts à tous.

L'État n'intervient-il pas dans le domaine de l'enseignement, que les responsables de l'enfant soient en mesure ou non d'assurer sa formation scolaire? L'existence du système d'éducation universel ne vise aucunement à retirer aux parents leur responsabilité première à l'égard du soin de leurs enfants, et il ne le fait pas. C'est plutôt un système complémentaire, encore qu'il soit influent, pour donner aux jeunes les compétences dont ils ont besoin plus tard pour assumer leurs responsabilités d'adulte.

Bien des arguments qui s'opposent à l'introduction d'un système universel de qualité pour le soin des enfants sont les mêmes que ceux qui ont précédé la création d'écoles publiques et l'adoption de l'enseignement universel au 19^e siècle⁸. À l'époque, on prétextait — contre l'adoption d'un système d'éducation universel de qualité — la menace pour le rôle des parents et pour l'équilibre de l'enfant qui passerait des heures dans une salle de classe, éloigné des siens, la destruction éventuelle de la famille, noyau de la société, et, enfin, le coût énorme de cette mesure.

Nous reconnaissons maintenant que le système d'enseignement public est une association fructueuse entre l'État et les parents et dont bénéficie l'enfant. Comme la société entière profite de l'éducation des enfants et comme les parents ne peuvent pas enseigner aux enfants tout ce qu'ils doivent savoir, l'État investit beaucoup dans son propre avenir en assurant l'éducation des jeunes. L'enseignement est perçu comme étant une partie des soins dispensés aux enfants. Pourtant, nul ne s'attend à ce que la mère, ou encore le père, reste à la maison pour éviter que les enfants aillent à l'école. Le rôle primordial des parents n'est pas diminué, l'État n'est que l'auxiliaire indispensable.

Il en est de même pour la garde des enfants. Si l'État est en droit de veiller à l'éducation des enfants, de même qu'à élaborer des normes pour les soins qui leur sont dispensés, alors l'association des parents et de l'État doit commencer à la naissance de l'enfant et se poursuivre aussi longtemps que l'enfant à charge en aura besoin, quel que soit son âge, qu'il fréquente l'école ou non, qu'il ait un parent qui reste à temps plein à la maison ou non.

8. Prentice, Alison, *The School Promoters: Education and Social Class in Mid-Nineteenth Century*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1977.

Le Canada est en retard sur bien d'autres pays industrialisés de l'Occident pour ce qui concerne les services de soins aux enfants. En France, par exemple, où seulement 44 % des mères de famille travaillent en dehors du foyer, des centres préscolaires gratuits et facultatifs font partie du système scolaire et 95 % des enfants âgés de trois à six ans les fréquentent⁹. En Allemagne fédérale, 75 % des enfants de moins de 6 ans fréquentent ces centres à temps plein; en Italie, le taux s'établit à 67 %¹⁰. Dans les autres pays européens, y compris la Suède, des soins de puériculture sont dispensés gratuitement ou à un coût très faible. Dans la plupart des cas, c'est le gouvernement qui assure entièrement ou en partie la prestation de ces services préscolaires¹¹. Au Canada, par contre, il y a des places dans les garderies autorisées pour moins de 15 % des enfants d'âge préscolaire dont la mère travaille.

Aux États-Unis, il semble que les services de garde soient plus étendus qu'au Canada, mais là aussi, leur nombre et leur qualité laissent à désirer¹². Les modes de financement varient beaucoup et la plupart des enfants américains sont confiés à des services qui n'ont pas de permis et dont la qualité n'est pas connue¹³.

Les Nations Unies et l'Organisation internationale du travail ont reconnu que des services de garde adéquats sont essentiels à l'égalité des femmes en matière d'emploi¹⁴. La *Convention des*

9. Landau, Reva. «Congés pour parents — Une étude comparative» dans *Les femmes au travail: Action positive et avantages parentaux*, Ottawa, Association nationale de la femme et le droit, 1983, p. 162, 169.

10. *Ibid.*, p. 162-163.

11. *Ibid.*, p. 160-166.

12. United States Department of Labor, Women's Bureau, *Community Solutions for Child Care: Report of a Conference*, Washington D.C., août 1979, p. 58.

13. *Ibid.*, p. 9.

14. C'est la recommandation n° 165 de 1981 de l'Organisation internationale du travail concernant l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes: travailleurs ayant des responsabilités familiales, qui traite avec le plus de sérieux la question des soins aux enfants. L'art. 6 de ce document renferme la disposition générale suivante:

En vue d'instaurer l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes, chaque membre devrait, parmi ses objectifs de politique nationale, viser à permettre aux personnes ayant des responsabilités familiales qui occupent ou désirent occuper un emploi d'exercer leur droit de l'occuper ou de l'obtenir sans faire l'objet de discrimination et, dans la mesure du possible, sans conflit entre leurs responsabilités professionnelles et familiales.

En particulier, les membres de l'O.I.T. doivent prendre des mesures pour développer ou promouvoir des services de soins aux enfants (par. 9c)), pour promouvoir une information et une éducation qui suscitent dans le public une meilleure compréhension des problèmes des travailleurs ayant des responsabilités familiales (art. 10) et pour entreprendre ou encourager toutes recherches sur les «divers aspects de l'emploi des travailleurs ayant des responsabilités familiales» (par. 11a)).

Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui a été ratifiée par le Canada en 1981, stipule «qu'afin de prévenir la discrimination à l'égard des femmes en raison de leur mariage ou de leur maternité» les pays signataires doivent prendre des mesures ayant pour objet «d'encourager la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique; en particulier en favorisant l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants»¹⁵.

Du point de vue des besoins des enfants, qui représentent environ 25 % de la population canadienne¹⁶, et de ceux des parents, l'idéal serait d'avoir un système de soin des enfants qui soit abordable, de bonne qualité et universel, mais facultatif. Cette situation oblige bien des gens à repenser leur façon de concevoir le soin des enfants et de les élever. Pour d'autres, c'est un truisme remarquable du fait que ce système n'ait pas encore été mis en œuvre.

En fait, un système universel de soin des enfants, à l'instar de notre système d'éducation, n'est peut-être pas sur le point de voir

Dans la section V, qui porte sur les services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille, on indique que les membres devraient, en collaboration avec les organisations publiques et privées, prendre des mesures pour réunir et publier des statistiques suffisamment complètes sur les besoins et les préférences en matière de services de soins aux enfants (art. 24), ainsi que prendre les mesures pour répondre à ces besoins et préférences (art. 25). Les autorités compétentes devraient également «encourager et faciliter l'établissement, notamment dans les collectivités locales, de plans visant au développement méthodique de services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille» (par. 25a)), et «assurer elles-mêmes ou encourager et faciliter l'organisation en nombre suffisant et sur une base appropriée de services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille, à titre gratuit ou à un prix raisonnable correspondant aux possibilités financières du travailleur, selon des modalités souples et de manière à répondre aux besoins des enfants d'âge divers, des autres personnes à charge ayant besoin de soins et des travailleurs ayant des responsabilités familiales» (par. 25b)). Le par. 26(1) précise que «les services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille, de quelque type qu'ils soient, devraient être conformes à des normes établies par les autorités compétentes et être contrôlés par celles-ci.» Le par. 26(3) stipule que «les autorités compétentes devraient fournir ou aider à fournir une formation suffisante, aux divers échelons, au personnel nécessaire au fonctionnement des services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille.» Enfin, l'art. 33 prévoit que des mesures devraient être prises «pour développer des services d'aide familiale et de soins à domicile, réglementés et contrôlés d'une façon appropriée et en mesure de fournir, en cas de besoin, à un prix raisonnable correspondant aux possibilités financières du travailleur, une assistance qualifiée aux travailleurs ayant des responsabilités familiales.»

15. Par. 11(2), al. c). La convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1967) renferme une disposition semblable, soit le par. 10(2).
16. Selon le recensement de 1981, les enfants de moins de 16 ans constituent 24,3 % de l'ensemble de la population.

le jour. Aussi, faut-il adopter des mesures provisoires, sans toutefois perdre de vue l'objectif à atteindre. La plus grande priorité doit être de fournir des services de soins aux enfants à partir de la naissance, à tous les enfants qui en ont besoin. La nécessité de ces services doit être déterminée surtout d'après les critères suivants:

- Lorsque les parents sont incapables de fournir des soins continuels;
- Lorsque l'enfant a des besoins spéciaux en raison d'un handicap.

PARENTS QUI TRAVAILLENT

La plupart des parents ne sont pas avec leurs enfants à longueur de journée. Au cours des années 60, la tendance pour la plupart des femmes mariées était de travailler jusqu'à la naissance de leur premier enfant et de retourner à la vie active (si jamais elles y retournaient) quand le dernier enfant commençait l'école¹⁷. Récemment, toutefois, la tendance pour un nombre croissant de femmes est de continuer à travailler même après la naissance de leur premier enfant¹⁸. En 1976, par exemple, la population active comptait 282 000 mères de famille avec des enfants de moins de trois ans. Ce chiffre est passé à 460 000 en 1983, soit une augmentation de 63 %¹⁹.

Tout aussi important pour la question du soin des enfants est le fait que le taux d'activité des mères d'enfants de moins de six ans a augmenté de 19 % à 51,5 % entre 1967 et 1983²⁰. Il s'agit d'une augmentation au moins aussi forte que celle des mères de famille dont les enfants étaient âgés de six ans ou plus, et on s'attend à ce que cette tendance se poursuive²¹.

Les données les plus récentes indiquent qu'en 1983, le taux d'activité des mères ayant des enfants de moins de seize ans était de 56,8 %; celui des mères dont les enfants avaient moins de trois ans était de 48,9 %, celui des mères avec des enfants âgés de trois

17. Ostry, Sylvia, *The Female Worker in Canada*, Bureau fédéral de la statistique, Bureau of Statistics, 1968, p. 19.

18. Eichler, Margrit, *Families in Canada Today: Recent Changes and their Policy Consequences*, Toronto, Gage Limited, 1983, p. 247.

19. Statistique Canada, Division des enquêtes sur la population active. Données non publiées, 1983.

20. *Ibid.*

21. Ciuriak, Dan et Sims, Harvey, *Croissance du taux d'activité et de la population active au Canada*, Ottawa, ministère des Finances, 1980.

à cinq ans était de 55,6 %, et celui des mères d'enfants de six à quinze ans était de 62 %²².

Statistique Canada ne publie habituellement pas de données sur le nombre total d'enfants dont la mère travaille, cependant son enquête de 1981 sur la garde des enfants révèle qu'il y avait 963 000 enfants d'âge préscolaire dont la mère travaillait²³. Pourtant, en 1982, les services de garde au Canada ne comptait que 123 962 places²⁴.

Les enfants d'âge préscolaire dont la mère travaille se font garder de plusieurs façons. En 1981, près des trois quarts de ces enfants, soit 73,2 %, ont connu un mode partagé de garde; entre autres, ils se sont fait garder au jardin d'enfants ou à la maternelle, à la maison, dans une autre maison privée ou à la garderie²⁵.

Il est clair, d'après les statistiques, que les mères de famille assument de moins en moins le rôle qui, jadis, leur était exclusivement réservé. Et ce ne sont pas les pères de famille non plus qui prennent la relève. En effet, il n'y a eu aucune baisse proportionnelle des hommes dans la population active²⁶. Pourtant, dans trois provinces, soit le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, il y avait moins de places en 1982 pour la garde d'enfants qu'en 1980²⁷.

Ce manque de services et, notamment, de services de qualité, est important non seulement à cause des inégalités qu'il engendre, mais parce qu'il soulève le problème des services offerts d'une région à l'autre. Les familles qui quittent une région qui compte des services de garde pour une autre région où il n'y en a pas se préparent en effet à de graves difficultés. Pourtant, en 1980, plus de 400 000 Canadiens et Canadiennes ont changé de province²⁸.

On souligne dans une récente étude américaine que «les parents, quelle que soit leur classe sociale ou leur origine ethnique, récla-

22. *Supra*, note 19.

23. *Supra*, note 5, tableau 8. En outre, les mères au travail avaient 1 727 000 enfants d'âge scolaire, soit un total de 2 690 000 enfants dont la mère travaillait.

24. Centre national d'information sur les garderies, *Les places de la garde du jour au Canada, 1982*, Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1982, p. 2.

25. *Supra*, note 5, tableau 8.

26. *Supra*, note 18, p. 247, 248.

27. *Supra*, note 24, p. 10.

28. Hill, Karen et Norquay, Jeff, «Issues Paper: Parliamentary Task Force on Federal/Provincial Arrangements», Ottawa, Conseil canadien sur le développement social, avril 1981, p. 10.

ment pour les enfants d'âge préscolaire des services de garde supervisés et officiellement reconnus»²⁹ [traduction libre]. Toutefois, seulement les familles aux deux extrêmes de l'échelle des revenus peuvent se prévaloir de ce genre de services³⁰.

À moins d'être fournis dans le cadre d'un programme de l'État, ces services sont onéreux. Leur coût annuel moyen au Canada, en 1982, s'élevait de 2 500 à 3 500 \$ par enfant³¹. Comme le salaire annuel moyen des femmes s'établit à 10 472 \$³², le coût des services de garde, ainsi que leur absence, est un frein à la venue des femmes à la vie active³³.

Du point de vue de l'enfant, peu importe les raisons pour lesquelles la plupart des mères de famille travaillent. Le fait que bon nombre d'entre elles travaillent parce que la famille a besoin d'un deuxième revenu n'est toutefois pas sans importance. La baisse du nombre de familles canadiennes vivant sous le seuil de la pauvreté, de 1969 à 1980, est attribuée à ce revenu d'appoint. En effet, les femmes qui travaillent à plein temps contribuent en moyenne à 39 % du revenu familial³⁴. Un rapport du Conseil national du bien-être social, publié en 1979 et intitulé *Les femmes et la pauvreté*, révèle que si on éliminait le salaire des épouses, le nombre de familles à deux conjoints vivant sous le seuil de la pauvreté connaîtrait une hausse de 51 %³⁵. Un fait significatif: en 1982, 9 % des mères de famille qui travaillaient à l'extérieur avaient un mari sans emploi ou inactif, et 12,4 % n'avait pas de mari à la maison³⁶.

-
29. Auerbuch, Stevanne et Rivaldo, James A., *Rationale for Child Care Services: Programs versus Politics*, New York, Human Sciences Press, 1975, p. 35; voir aussi ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Family Benefits for Mothers in Metropolitan Toronto*, Toronto, 1973; et Saskatchewan Social Services, *Summary of Day Care Needs and Demands in Saskatchewan*, Regina, 1980. Ces études révèlent que plus de 50 % des parents sont insatisfaits des arrangements de services de garde.
30. Social Planning Council, Metropolitan Toronto, *100,000 Children: Alternatives for Service Delivery*, Toronto, novembre 1979; p. 2. Rapport présenté au Groupe d'étude sur l'élaboration d'une politique sur le soin des enfants (Project Child Care Policy Task Force).
31. Day Care Research Group, *The Day Care Kit*, Toronto, 1982, p. 21.
32. Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, cat. n° 13-207, Ottawa, 1982.
33. Ontario Manpower Commission, *The Employment of Women in Ontario: Background Paper*, Toronto, octobre 1983, p. 18.
34. *Ibid.*, p. 17.
35. Conseil national du bien-être social, *La femme et la pauvreté*, Ottawa, 1979, p. 23.
36. Statistique Canada, Division des enquêtes sur la population active. Données non publiées, 1982.

Du point de vue de la mère, les possibilités de choisir un emploi sont limitées en raison du manque de services de soins aux enfants et de la nature même de ces services. «Ce sont les femmes qui, pour s'acquitter de leurs responsabilités familiales et professionnelles, sont appelées, plus souvent que les hommes, à prendre des décisions difficiles (par exemple, quitter leur emploi pour prendre soin de jeunes enfants)»³⁷ [*traduction libre*]. D'après une enquête sur la population active, environ 121 000 femmes ont dû quitter leur emploi ou en refuser un en 1980 parce qu'elles avaient des problèmes de garde³⁸.

Manifestement, il y a un lien étroit entre la disponibilité de services de soins aux enfants et le taux d'activité des femmes³⁹. Diverses études montrent que si les femmes sont si nombreuses à travailler à temps partiel, c'est qu'elles doivent concilier le soin des enfants avec l'emploi rémunéré qu'elles occupent sur le marché du travail⁴⁰.

Selon une étude réalisée aux États-Unis, un plus grand nombre de mères de famille ayant de jeunes enfants travaillent à temps partiel que de femmes en général⁴¹. L'étude conclut que «le manque de services de garde ou de services de qualité oblige les femmes à exercer des emplois pour lesquels elles sont surqualifiées et les empêche d'obtenir des promotions ou la formation nécessaire à leur avancement»⁴² [*traduction libre*].

Quand de tels services sont créés pour répondre à des besoins, il faut tenir compte tout particulièrement des enfants canadiens qui ont un handicap. Les parents de ces enfants ont une responsabilité énorme et ont besoin d'aide.

37. *Supra*, note 33, p. 17; voir aussi Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, rapport du groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, juillet 1981, p. 104.

38. *Supra*, note 5, p. 43.

39. *Supra*, note 33, p. 17; voir aussi Chadima, Stephen et al., *Children and Pre-School: Options for Federal Support*, Washington D.C., Congressional Budget Office, Congress of the United States, septembre 1978, p. 43-51.

40. Saskatchewan Department of Labour, Women's Research Unit, «A Study of Part-Time Employment in Saskatchewan», septembre 1979, p. 35; White, Julie, *Les femmes et le travail à temps partiel*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, mars 1983, p. 3-11, 31-33.

41. États-Unis. Commission on Civil Rights, *Child Care and Equal Opportunity for Women*, Clearinghouse Publication n° 67, Washington, D.C., juin 1981, p. 10-11.

42. *Ibid.*, p. 10.

ASPECTS D'UN SYSTÈME DE SOIN DES ENFANTS

Une des raisons pour lesquelles le Canada n'a pas un dossier très enviable concernant les services de garde est l'absence d'une politique nationale relative au soin des jeunes enfants. La structure de la famille a considérablement changé au sein de notre société, mais la politique sociale n'en tient pas encore compte. Les études montrent que les parents ont de la difficulté à évaluer la qualité des soins que reçoivent leurs enfants⁴³. Les concepteurs d'un système canadien de qualité de soin des enfants devraient tenir compte des facteurs suivants.

Champs de compétence

Depuis 1972, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral verse aux provinces et aux territoires jusqu'à 50 % des frais de services de garde destinés aux familles à faible revenu. Les subventions sont octroyées uniquement aux centres provinciaux ou municipaux qui ont un permis ou qui sont officiellement reconnus. Les parents qu'on considère en mesure de payer eux-mêmes les services doivent le faire, et une partie seulement des frais sont déductibles d'impôt⁴⁴. Comme le programme est tributaire des initiatives provinciales et territoriales, les subventions fédérales ne sont pas distribuées équitablement et les services varient d'une région à l'autre⁴⁵.

Un des résultats du système actuel est de séparer les enfants selon leur milieu socio-économique⁴⁶. Un autre est de décourager les mères qui travaillent à l'extérieur d'accepter des emplois mieux rémunérés ou des promotions, car avec un revenu accru elles peuvent perdre leur droit à des services de garde abordables ou à d'autres services dont profitent les enfants. Curieusement, ce sont les enfants de familles pauvres ou riches qui ont les meilleures chances de recevoir des soins adéquats, plutôt que ceux des familles à revenu moyen.

43. Krashinsky, M., *Day Care and Public Policy in Ontario*, Toronto, Ontario Economic Council Research Studies, University of Toronto Press, 1977.

44. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, *Actuelles: dix ans de recommandations*, Ottawa, 1983, p. 88, 89. *Supra*, note 31, p. 19.

45. McCormick, Norma et Johnson, Laura C., Étude non publiée sur les garderies, réalisée pour le compte du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme. Citée par Susan Shaw dans *Garderie pour nos enfants: solution de rechange pour les parents et les enfants*, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Ottawa, 1982, p. 12.

46. *Supra*, note 18, p. 254-255.

Dans la meilleure des hypothèses, les services de soins aux enfants, à l'instar de l'enseignement, devraient être offerts à tous les enfants, quel que soit le revenu de leurs parents. Le Régime d'assistance publique du Canada n'est pas le meilleur moyen de subventionner ces services, car il perpétue la notion de soin des enfants comme étant un aspect de l'assistance sociale.

Pour assurer que les normes à l'échelle nationale soient uniformes, il faut adopter, en consultation avec les provinces et territoires, une Loi nationale sur le soin des enfants⁴⁷ qui prévoit des méthodes de financement appropriées. Il y a un précédent au Canada pour une telle loi fédérale. En effet, durant la Seconde Guerre mondiale, à la suite d'un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces, ce premier a promulgué, le 20 juillet 1942, la *Loi sur les garderies de jour en temps de guerre*⁴⁸, en vertu de laquelle les deux paliers de gouvernement devaient se partager les frais d'exploitation et d'immobilisation. L'accord avait été conclu, comme l'indique le préambule, «pour venir en aide au nombre croissant de femmes, mères ou mères adoptives de jeunes enfants, qui travaillent dans les industries du Canada»⁴⁹ [*traduction libre*]. En 1946, à la rentrée des hommes au pays, les femmes ont été incitées à quitter la population active et à retourner au foyer. Les garderies ont fermé leurs portes.

Les lignes directrices et les normes doivent viser un rapport raisonnable entre le nombre d'enfants et d'employés et tenir compte des différences régionales, des besoins de la population urbaine et rurale, des besoins culturels des enfants autochtones et des minorités et de la création d'installations pour les enfants handicapés. Le partage des frais devrait dépendre de consultations suivies sur l'élaboration des normes, non seulement avec les provinces et les territoires, mais aussi avec divers groupes de consommateurs et d'enseignants qui connaissent bien les services de soins aux enfants ou qui s'intéressent au domaine.

47. Cette loi a d'abord été proposée en 1970 par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. (Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, Ottawa, 1970, p. 463, recommandation n° 118).

48. *Loi sur les garderies en temps de guerre*, décret en conseil CP 6242, du 20 juillet 1942, en application de la Loi sur les mesures de guerre, S.R.C. 1927, c. 206; modifiée par CP 2503, le 6 avril 1944, et CP 3733, le 18 mai 1944; abrogée par CP 2326, le 7 juin 1946.

49. *Ibid.*

Heures de service

La clé d'un système efficace est la souplesse. Tout au moins, les heures doivent correspondre à l'horaire de travail de la plupart des parents. Les enfants fréquentent normalement l'école de 9 h à 16 h, mais cela ne coïncide pas avec les heures de travail habituelles, si bien que les enfants doivent souvent se passer de leurs parents pendant une certaine période avant ou après l'école.

Bien des parents qui travaillent par postes qui ne coïncident pas avec les heures normales d'école sont particulièrement mal pris pour assurer des soins à leurs enfants. En principe, les enfants de ces parents devraient également avoir droit à des services de soins.

Genres de services

L'idée de souplesse devrait s'appliquer non seulement aux heures d'ouverture mais également à la nature des services. En attendant que les services de garde soient offerts d'une façon plus universelle, divers genres de services devront être financés et soumis à des normes flexibles. Les centres de garde d'enfants ne sont pas la meilleure solution pour tous les enfants et toutes les familles⁵⁰. Il faut encourager d'autres formules, comme les modes de garde organisés par la collectivité elle-même, le recours à la parenté ou aux amis et d'autres solutions originales, pourvu que les soins dispensés soient adéquats.

Quand les enfants sont malades, ils restent à la maison, non seulement pour leur propre santé mais pour celle des autres au centre ou à l'école. Ainsi, des dispositions doivent être prises pour que l'employeur autorise l'un des conjoints à rester à la maison avec l'enfant. Ces mesures doivent être élargies pour que les parents puissent se charger des autres besoins de leurs enfants, notamment des rendez-vous chez le médecin ou à l'école. Il se peut qu'un jour nous ayons des services de soins aux enfants suffisamment perfectionnés pour que les enfants malades puissent être soignés chez eux⁵¹ ou accompagnés par un adulte à leurs rendez-vous.

Une approche plus pratique serait d'insister pour que l'employeur reconnaisse les besoins de la famille et accorde un certain nombre

50. *Supra*, note 18, p. 255

51. *Ibid.*

de jours de congé aux parents pour les besoins éventuels de leurs enfants⁵², comme ils le font pour les congés de maladie.

Lieu et personnel

Les services de soins aux enfants peuvent être dispensés dans une école, ailleurs dans le quartier ou au lieu de travail de l'un des parents. Quand il n'y a pour ainsi dire pas de centre désigné à cet effet, une école publique est un lieu idéal. En outre, le fait de situer les services dans le quartier évite aux parents la nécessité de conduire les enfants à un centre de garde éloigné et de les ramener à la maison, avant et après le travail. D'ailleurs, une étude révèle que c'est à la mère que revient le plus souvent cette responsabilité⁵³. Cette formule comprend également l'avantage de ne pas éloigner l'enfant de son quartier.

Situer l'établissement au lieu de travail d'un parent n'est pas la meilleure solution⁵⁴, mais c'est déjà mieux que devoir parcourir de longues distances ou de ne pas avoir de services. Le plus grand inconvénient de cette solution, c'est qu'elle peut obliger un parent à

-
52. La recommandation n° 165 de 1981 de l'Organisation internationale du travail concernant l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes: travailleurs ayant des responsabilités familiales, stipule ce qui suit: «Un travailleur, homme ou femme, ayant des responsabilités familiales à l'égard d'un enfant à charge devrait pouvoir obtenir un congé en cas de maladie de celui-ci» (par. 23(1)). Selon Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, auteurs de *Child Care, Family Benefits, and Working Parents: A Study in Comparative Policy* (New York, Columbia University Press, 1981), en Allemagne, les parents qui travaillent ont droit à un congé payé pour une période allant jusqu'à cinq jours par année, durant lequel ils touchent 80 % de leur salaire, pour prendre soin, à domicile, d'un enfant malade âgé de moins de huit ans. En Suède, on accorde, depuis 1974, une allocation parentale pour permettre aux parents de prendre temporairement soin de leurs enfants de moins de dix ans. Un parent qui travaille a droit à une allocation égale à 90 % de son salaire, jusqu'à concurrence d'un montant maximal. Il peut se servir de ce congé pour prendre soin lui-même de l'enfant malade, remplacer celui qui en prend normalement soin s'il devient lui-même malade, ou amener l'enfant chez le médecin. Le congé est bon pour une période allant jusqu'à 60 jours par année par enfant et peut être partagé entre les parents. Il est financé à partir des recettes du gouvernement dans une proportion de 85 % et par les cotisations de l'employeur dans une proportion de 15 %. (p. 49-50, 65).
53. Michelson, William, «The Logistics of Maternal Employment: Implications for Women and Their Families», *Child in the City Report* n° 18, Toronto, University of Toronto Centre for Urban and Community Studies, octobre 1983, p. 97-110.
54. A T et T. *Two Experimental Day Care Centres that Closed, World of Work Report*, New York, Work in America Institute Inc., février 1977; United States Department of Labor, Women's Bureau, *Child Care Centres Sponsored by Employers and Labor Unions in the United States*, Washington D.C., 1980. Résultats d'une enquête menée en 1978.

conserver un emploi qui ne lui convient pas⁵⁵. En revanche, c'est une formule très pratique qui peut réduire le taux d'absentéisme, de roulement, de même qu'améliorer la productivité et régler les problèmes de transport⁵⁶. La Fédération des travailleurs de l'Ontario recommande depuis longtemps l'établissement de services de garde aux lieux de travail et, notamment, propose «qu'on prévoit ces installations au moment de la construction de l'immeuble ou de l'usine»⁵⁷ [*traduction libre*]. Plusieurs groupes qui ont rencontré la Commission ont souligné qu'une des raisons pour lesquelles les femmes qui travaillent dans les entreprises offrant des programmes de formation ne peuvent les suivre est que les entreprises concernées n'ont pas de services de garde pour les enfants.

La création de régimes contributifs et les modifications nécessaires au régime fiscal pour permettre la déduction de la totalité des frais, et des services de garde facultatifs ajoutés aux avantages sociaux de l'entreprise peuvent soulager temporairement les familles.

Pour offrir des services de qualité il faut nécessairement du personnel compétent. À cette fin, il faut inciter un plus grand nombre de gens, hommes et femmes, de culture et d'origine ethnique différentes à recevoir une formation d'éducateurs. En outre, de meilleurs programmes de formation doivent être offerts aux enseignants s'occupant d'enfants qui ont des besoins spéciaux. La question n'est pas d'exiger davantage de diplômes ou des certificats d'écoles renommées, mais simplement de donner une meilleure formation et de superviser les travailleurs et travailleuses qui ont des aptitudes pour le soin des enfants.

55. Friendly, Martha et Johnson Laura C., «Perspectives on Work-Related Day Care», *Child in the City Report* n° 11, Toronto, University of Toronto Centre for Urban and Community Studies, 1983.

56. *Supra*, note 33, p. 17, 21, «The Impact of Child Care on Employee Absenteeism, Turnover and Productivity» et «The Realities and Fantasies of Industry Related Child Care». Compte rendu des réunions. Denver, University of Colorado Medical Centre, mai 1973.

57. Fédération des travailleurs de l'Ontario, *Position Paper on Day Care*, Toronto, juin 1972.

À son congrès annuel de 1980, la F.T.O. a appuyé une politique qui préconise l'examen en détail du système actuel de soins des enfants. (Ontario Coalition for Better Daycare, «Daycare: Deadline 1990», mémoire présenté au gouvernement de l'Ontario sur l'avenir des garderies en Ontario, Toronto, 1982, p. 16).

À son congrès de mai 1984, à Montréal, le Congrès du travail du Canada a adopté une résolution dans laquelle elle exprime de nouveau son appui à la création d'un système universel de soins aux enfants financés à partir de fonds publics.

Pour obtenir les employés voulus et les garder, il faut les rémunérer d'une façon satisfaisante. Actuellement, les personnes qui dispensent des soins aux enfants touchent environ 10 000 \$ annuellement⁵⁸, un revenu dérisoire vu l'importance de leurs responsabilités. En revanche, le salaire annuel moyen des enseignants de la maternelle et du primaire est de 20 440 \$⁵⁹. Les prestataires de soins aux enfants doivent certes être mieux rémunérés, si l'on veut attirer, former et garder un personnel compétent et dévoué.

Financement

Le nouveau groupe d'étude sur la garde des enfants⁶⁰ répond à un besoin urgent d'examiner les mécanismes de financement des services de garde au Canada. On s'attend à ce que les membres du groupe d'étude examine les modes de partage des frais entre le fédéral et les provinces ainsi que l'efficacité des divers régimes contributifs et non contributifs visant à financer un système de soin des enfants. Nous nous permettons néanmoins de soulever des points dont pourra tenir compte le groupe d'étude. En attendant les résultats de l'étude, il n'y a pas lieu toutefois, pour les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral, de retarder l'allocation de ressources supplémentaires aux services de soins aux enfants.

Le système fiscal est déficient à plusieurs égards à l'endroit des parents qui travaillent⁶¹. Les déductions pour frais de garde d'enfants sont ridiculement basses; alors que d'autres employeurs peuvent déduire la totalité des salaires versés aux employés, les parents qui emploient des personnes pour prendre soin des enfants ne le peuvent pas; le crédit d'impôt pour enfant est trop bas. Le régime fiscal devrait reconnaître que les parents ont, à part égale,

58. Action Day Care, «For Universally Accessible Non-Compulsory Day Care in Canada», Toronto, 1982. Cité par Colley, Susan, «Free Universal Day Care: The OFL Takes a Stand», dans *Union Sisters: Women in the Labour Movement*, éd. Linda Briskin et Lynda Yanz, Toronto, Women's Educational Press, 1983, p. 307.

En 1980, le revenu moyen d'une gardienne d'enfants s'établissait à 2 640 \$ par année, par rapport à 4 311 \$ pour son équivalent masculin (Conseil économique du Canada, *L'amorce d'un redressement*, 20^e exposé annuel, Ottawa, 1983, p. 89.)

59. Statistique Canada, *La population active*, cat. 71-001 mensuel, Ottawa, novembre 1983.

60. Mme Judy Erola a annoncé la nomination du groupe d'étude sur la garde des enfants, le 30 mai 1984. The Canadian Day Advocacy Association avait déjà recommandé une telle étude à notre Commission (*Beginning to Solve Canada's Daycare Crises: Short-Term and Long-Term Proposals*, mémoire à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, novembre 1983, p. 19), ainsi que le syndicat de la Fonction publique du Canada (mémoire à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, décembre 1983, p. 43, 44).

61. Shaw, Susan, *Supra*, note 45, p. 24-29.

les mêmes responsabilités pour ce qui concerne le soin des enfants et la gestion du foyer.

Actuellement, les dépenses pour frais de garde ne sont déductibles que si elles sont subies en vue de gagner un revenu ou d'entreprendre un programme de formation ou de recherche, alors qu'elles devraient être déductibles lorsqu'elles sont subies pour permettre à quelqu'un de chercher un emploi.

Le fait que la totalité des frais réels annuels⁶² de garde n'est pas déductible empêche les travailleuses de ce secteur et les bonnes à tout faire de recevoir le salaire qu'elles méritent. Il en résulte qu'une autre catégorie de femmes en souffre. Notre société prétend attacher beaucoup d'importance aux enfants, mais elle n'est pas prête à rémunérer convenablement les personnes qui en ont généralement soin. Si les mères de famille restent à la maison, elles n'ont aucun salaire. Lorsqu'elles arrivent sur le marché du travail, elles sont mal payées et lorsque, pour travailler, elles doivent confier leurs enfants à d'autres, ces derniers le sont également.

Le soin des enfants est un investissement social pour l'avenir. Ainsi, il ne s'agit pas de la responsabilité financière exclusive de l'employeur, du syndicat, du travailleur ou du parent. C'est une dépense publique qui, en définitive, doit être imputée à tous les contribuables, au même titre que l'éducation. Le soin des enfants doit être perçu comme un service public auquel tous les enfants ont droit.

Actuellement, la plupart des familles font elles-mêmes les frais des services de soins aux enfants⁶³. La question est de savoir si ces services doivent être considérés comme une dépense discrétionnaire pour les groupes à revenu élevé ou si, à l'instar des programmes de santé et d'éducation, ils doivent être financés principalement par les impôts⁶⁴. D'après les observations unanimes formulées par les Canadiennes devant la Commission, cette question doit être réglée sans tarder.

Les services de soins aux enfants ne sont pas un luxe, mais une nécessité. Si le gouvernement n'adopte pas les politiques nécessai-

62. *Ibid.*, p. 25.

63. Cook, Gail C.A. et Eberts, Mary, «Politiques qui ont des conséquences sur le travail», dans *L'objectif pour les Canadiennes: Pouvoir choisir*, Gail C.A. Cook éd., Statistique Canada et Institut de recherches C.D. Howe, 1976, p. 185.

64. *Ibid.*, p. 186.

res pour répondre à ce besoin urgent, nous mettons les femmes, les enfants et l'économie en péril. Étant donné que plus de la moitié de tous les enfants canadiens sont confiés la plupart du temps aux soins d'autres que leurs parents, et que plus de la moitié de tous les parents ont besoin de services de soins pour leurs enfants, n'est-il pas grand temps que la politique sociale soit mise à jour pour refléter l'époque où nous vivons?

Chapitre 6

ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI: L'ÉLIMINATION DES OBSTACLES EN MILIEU DE TRAVAIL

«C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité, que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir.»¹

Deux solutions pour mettre un terme à la discrimination systémique et favoriser l'égalité d'accès aux emplois offerts par les sociétés d'État sont explicitement mentionnées dans le mandat de la Commission. La première est la mise en place d'un programme volontaire intensifié, comportant peut-être l'obligation de présenter des rapports, et la seconde, le recours à un programme obligatoire d'action positive.

«L'action positive» et «l'équité en matière d'emploi» désignent des programmes exhaustifs de planification «pour supprimer les injustices d'origine systémique et redresser la situation désavantageuse dans laquelle les membres des groupes cibles se trouvent depuis longtemps sur le plan de l'emploi.»²

Cette approche «systémique» associe la discrimination au travail aux répercussions des pratiques d'emploi qui entravent les possibilités des membres des groupes cibles. Ce sont donc les résultats et non l'intention ou le comportement sous-jacent qui caractérisent la discrimination systémique.

Les différentes étapes que constitue une stratégie d'équité en matière d'emploi visant à éliminer la discrimination systémique sont les suivantes:

- a) une déclaration en clair de l'appui de la haute direction, l'affectation de cadres supérieurs à la mise en œuvre d'un programme d'équité en matière d'emploi, l'établissement d'une structure de mise en œuvre, l'affectation des res-

1. Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social*, éd. Garnier Frères, Paris, 1971, p. 36.

2. Emploi et Immigration Canada, *Action positive: Manuel de formation technique*, Ottawa, 1982, p. 45. Ce manuel renferme une analyse des programmes d'action positive et expose la démarche utilisée pour leur mise en œuvre.

sources requises et la mise au point d'un mécanisme approprié de consultation patronale-syndicale³;

- b) l'élaboration et l'exécution d'un plan organisationnel, y compris:
- (i) le repérage et la suppression des obstacles discriminatoires dans les politiques d'embauche, de formation, de promotion et de rémunération de l'entreprise;
 - (ii) de nouveaux systèmes correctifs;
 - (iii) des mesures correctives spéciales destinées à annuler les effets d'une discrimination antérieure;
 - (iv) des objectifs quantifiables assortis à un système de contrôle et d'évaluation approprié permettant de garantir que les femmes et les groupes minoritaires sont représentés et rémunérés équitablement à tous les niveaux de l'organisation.

L'équité en matière d'emploi est essentiellement une fonction des activités de l'organisation ayant trait aux ressources humaines et à la planification stratégique.

Le Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, le Groupe d'étude parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 1980 et le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail ont chacun prôné le recours à l'action positive afin d'utiliser, dans la pleine mesure du possible, les compétences et les aptitudes de ceux et celles dont les possibilités d'emploi ont été injustement restreintes⁴.

-
3. D'après l'ouvrage de D. Rhys Phillips, «Equity in the Labour Market: The Potential of Affirmative Action», document rédigé pour la Commission, d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, février 1984.
 4. Canada, Chambre des communes, *Obstacles*, Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, février 1981, Recommandation 19: p. 33, Recommandation 20: p. 34, Recommandation 25: p. 37, Recommandation 26: p. 38, Recommandation 27: p. 39, Recommandation 38: p. 54; Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, rapport du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, juillet 1981, p. 117-119; Canada, Chambre des communes, *Du travail pour demain: les perspectives d'emploi pour les années 1980*, Ottawa, 1981, Recommandation 105: p. 106, Recommandation 106: p. 107, Recommandation 107: p. 107. Voir également Canada, Chambre des communes, *L'égalité, ça presse!*, rapport du Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne, mars 1984, Recommandation 14: p. 41, préconisant le respect de l'obligation contractuelle et l'adoption de programmes d'action positive dans les ministères et organismes du gouvernement fédéral et les sociétés de la Couronne; Recommandation 12: p. 38, préconisant non pas l'application immédiate d'un programme d'action positive, mais la mise en œuvre d'une stratégie volontaire pour une période de cinq ans. Toutefois, cette dernière recommandation stipule ce qui suit: «À la fin de cette période de cinq ans, étudier les résultats des programmes d'encouragement et d'action positive. Il faudrait alors mettre en œuvre des programmes obligatoires d'action positive si l'on constate des progrès insuffisants dans le cadre des programmes volontaires.»

MESURES VOLONTAIRES ET MESURES OBLIGATOIRES

Programmes volontaires

Aux termes d'un programme volontaire d'équité en matière d'emploi, les employeurs sont encouragés plutôt que contraints à adopter des mesures destinées à redresser les inégalités dans l'emploi. Les programmes de ce genre n'ont pas un caractère exécutoire. Un programme volontaire comportant une obligation de présenter des rapports demeure néanmoins volontaire si l'organisme concerné n'est pas contraint de remédier aux pratiques discriminatoires que pourraient révéler les rapports présentés.

Si une entreprise est obligée de rendre publics ses rapports, l'opinion publique peut la pousser à repenser ses systèmes; toutefois, ce serait manquer de réalisme que d'espérer se servir exclusivement de l'opinion publique comme moyen de contrôle. En effet, l'emploi d'une telle approche, marquée par la spéculation et par l'absence de contrainte, ne peut que donner l'impression que la question tout entière n'est pas tellement importante.

Divers programmes volontaires pour les femmes ont été mis à l'essai au Canada à la suite du rapport présenté en 1970 par la Commission royale d'enquête sur le statut de la femme⁵. Certains de ces programmes, du moins dans le secteur public, ont connu un regain de vie et d'importance à compter de 1975, l'Année internationale de la Femme. Cependant, les programmes volontaires mis en œuvre dans la fonction publique fédérale ont peu modifié la composition de l'effectif. Le tableau suivant montre l'évolution de la présence féminine dans la fonction publique fédérale, par catégorie professionnelle, de 1976 à 1982.

En 1983, la fonction publique fédérale comptait 40,6 % de femmes⁶. Les femmes occupaient alors 5,9 % des postes de la catégorie de la gestion et 82 % de tous les postes de la catégorie du soutien administratif, principalement des postes de commis⁷. En général, elles occupent les créneaux inférieurs de la fonction publique et leurs salaires sont les plus bas⁸.

5. Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, *Rapport*, Ottawa, 1970.

6. Commission de la Fonction publique du Canada, *Rapport annuel 1983*, Ottawa, 1984.

7. *Ibid.*

8. En 1982, de tous les employés à plein temps de la fonction publique gagnant moins de 20 000 \$ par année, 65,5 % étaient des femmes. Commission de la Fonction publique du Canada, *Rapport annuel 1982*, Ottawa, 1983. Voir également Quiring, D.D., «The Representation of Women in the Federal Public Service», document rédigé pour la Commission de la Fonction publique du Canada, novembre 1982.

Tableau 1

**Total des employés et pourcentage de femmes dans la
fonction publique, par catégorie professionnelle,
en 1976 et 1982**

Catégorie	1976		1982	
	Total	% de femmes	Total	% de femmes
Gestion	1 268	2,4	3 175	5,4
Scientifique et professionnelle	24 076	23,4	22 497	22,9
Administration et service extérieur	49 240	20,4	54 184	32,5
Technique	26 181	9,8	27 321	12,0
Soutien administratif	71 478	78,4	70 757	82,2
Exploitation*	106 352	18,2	44 267	12,3
TOTAL	279 314	33,7	222 582	40,4

*En septembre 1980, la Société canadienne des Postes est devenue un employeur distinct. À l'époque, l'ancien ministère des Postes comptait 71 % d'hommes et 29 % de femmes parmi ses employés. La création de la Société canadienne des Postes a retiré 60 000 employés du compte de l'effectif de la Fonction publique. (Source: Commission de la Fonction publique, *Rapport annuel de 1981*, Ottawa, 1982).

Sources: Données de 1976: Commission de la Fonction publique du Canada, Office de la promotion de la femme, «*History of the Office of Equal Opportunities for Women and Public Service Commission Objectives and Initiatives in Support of the Federal EOW Program*», Ottawa, février 1983, tableau n° 1.

Données de 1982: Commission de la Fonction publique du Canada, *Rapport annuel de 1982*, Ottawa, 1983, tableau n° 10, p. 61, 62.

De tous les hommes travaillant dans la fonction publique, 11,9 % gagnaient moins de 20 000 \$; par contre, 37,9 % de toutes les femmes touchaient moins que ce montant⁹.

Un programme visant à accroître l'embauche de personnes handicapées dans la fonction publique du Canada a été lancé en mars 1978. Toutefois, d'après les données disponibles, il n'a eu qu'une incidence négligeable: «Les personnes handicapées représentent moins d'un demi pour cent (0,35 %) du nombre total des employés

9. Commission de la Fonction publique du Canada, *Rapport annuel 1983*, Ottawa, 1984; Commission de la Fonction publique du Canada, Office de la promotion de la femme, «*History of the Office of Equal Opportunities for Women and Public Service Commission Objectives and Initiatives in Support of the Federal EOW Program*», Ottawa, février 1983.

de la Fonction publique. Or, le nombre de personnes handicapées en mesure de travailler représente 5 % de la population.»¹⁰

Depuis 1973, il existe en Nouvelle-Écosse un Programme d'emploi pour les Noirs administré par le gouvernement fédéral. Il a pour but de favoriser l'emploi de Noirs dans la fonction publique fédérale dans cette province. En 1981 et 1982, 2,2 % des fonctionnaires fédéraux en Nouvelle-Écosse étaient des Noirs, alors que leur taux d'activité dans cette province est de 4,5 %¹¹.

La Direction de l'action positive de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada s'est mise en rapport, depuis 1979, avec plus de 1 400 employeurs pour les inciter à se doter d'un programme volontaire d'action positive. En date de juillet 1984, 71 entreprises avaient accepté de le faire¹².

Il est difficile de voir comment des programmes volontaires, c'est-à-dire n'ayant aucun caractère exécutoire, pourraient améliorer de façon tangible les possibilités d'emploi pour les femmes, les autochtones, les personnes handicapées ou les minorités visibles. Étant donné la gravité et l'immutabilité apparente de la discrimination en matière d'emploi, ce serait un manque flagrant de réalisme et un surcroît de naïveté que de compter uniquement sur la bonne volonté pourtant nécessaire aux programmes volontaires pour assurer l'égalité.

Programmes obligatoires

a) L'expérience canadienne. Un programme obligatoire d'équité en matière d'emploi signifie que les employeurs sont obligés plutôt qu'invités à adopter des mesures destinées à résorber la discrimination au travail. Au Canada, on a rarement eu recours à des programmes obligatoires¹³.

-
10. Conseil du Trésor du Canada, *Action positive dans la Fonction publique fédérale* (cahier de presse), Ottawa, 27 juin 1983, annexe E, p. 4.
 11. Seydegart, Kasia et Spears, George, «You'd Think You Were in Heaven: Federal Government Legislation, Policy, and Programs that Affect Equality in Employment of Four Target Groups», document rédigé pour la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, octobre 1983.
 12. Emploi et Immigration Canada, Direction de l'action positive, données non publiées, Ottawa, 1984.
 13. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, un programme d'embauche préférentiel pour les anciens combattants a été instauré dans la fonction publique fédérale. Cette mesure existe toujours, sous forme du paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32 modifié.

La Commission fédérale des droits de la personne et la plupart des commissions provinciales correspondantes ont le droit d'approuver et, dans certains cas, d'ordonner l'adoption par un employeur de mesures spéciales visant à réduire les obstacles à l'emploi que rencontrent certains groupes¹⁴. De plus, comme on l'a exposé au chapitre premier du présent rapport, après le 17 avril 1985, en vertu de l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les tribunaux seront habilités à ordonner l'adoption pour les groupes défavorisés de mesures amélioratives du genre envisagé au paragraphe 15(2) de la Charte¹⁵.

En Saskatchewan, des mesures obligatoires ont été mises en œuvre avec succès au moyen d'accords de concession du sol pour la mise en valeur des richesses naturelles. Dans certains cas, la proportion d'autochtones employés par des sociétés privées a connu

-
14. En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (S.C. 1976-77, c. 33 modifié, par. 41(2)), et le *Saskatchewan Human Rights Code* (S.S. 1979, c. S-24.1, par. 31(7)), le tribunal d'enquête, ou tout organisme analogue, est expressément autorisé à ordonner la mise en œuvre d'un programme d'action positive dans un cas où la discrimination a été prouvée. Le tribunal d'enquête nommé par la Commission canadienne des droits de la personne a eu recours à cette disposition pour la première fois en août 1984, en exigeant que les Chemins de fer Nationaux du Canada embauchent des femmes à des postes de cols bleus (cas qui n'avait pas encore été publié en octobre 1984).

Le *Code des droits de la personne* de l'Ontario, (L.O. 1981, c. 53, par. 13(1)), la *Loi sur les droits de la personne* du Nouveau-Brunswick (L.R.N.B. 1973, c. H-11, art. 13), le *Fair Practices Ordinance* des Territoires du Nord-Ouest (R.O.N.W.T. 1974, c. F-2, art. 14), le *Human Rights Act* de la Nouvelle-Écosse (S.N.S. 1969, c. 11 modifié, art. 19), le *Prince Edward Island Human Rights Act* (S.P.E.I. 1975, c. 72, art. 19), le *Human Rights Act* de la Colombie-Britannique (S.B.C. 1984, c. 22, par. 19(2)), la *Loi sur les droits de la personne* du Manitoba (S.M. 1974, c. 65, art. 9), et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec (L.R.Q. 1977, c. C-12, par. 86-1 à 86-7, et S.Q. 1982, c. 61) et le *Individual Rights Protection Act* de l'Alberta (R.S.A. 1980, c. I-2, al. 13(1)(b)) autorisent tous l'existence de programmes d'action positive en prévoyant des mécanismes qui en assurent la sauvegarde ou l'approbation.

Des programmes d'action positive ont été adoptés avec succès sous l'autorité de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan. Voir Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, *Affirmative Action: A Case Book of Legislation and Affirmative Action Programs in Saskatchewan*, Saskatoon, mars 1983.

15. *Charte canadienne des droits et libertés*, La *Loi constitutionnelle de 1982*, (R.-U.), c. 11. Le par. 15(2), stipule ce qui suit:

Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

une augmentation impressionnante, atteignant jusqu'à 50 % sur une période de cinq ans¹⁶.

La nouvelle *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* (LPGC)¹⁷ cherche à imposer l'emploi de Canadiens(nes) et obligera peut-être les sociétés s'occupant de la mise en valeur des richesses naturelles à engager et à former des individus ou des groupes de personnes défavorisés.

Dans la fonction publique fédérale, en grande partie à cause du bilinguisme institutionnalisé¹⁸, et au Québec¹⁹, des pratiques à caractère obligatoire ont été employées avec succès pour effacer le désavantage traditionnel dont souffraient les francophones en matière d'emploi.

En 1983, le Conseil du Trésor a annoncé la création d'un programme d'action positive pour les femmes, les autochtones et les personnes handicapées de la fonction publique fédérale²⁰. Aucun échéancier ou objectif n'a été fixé pour les autochtones et les per-

16. Un accord de concession du sol passé entre le gouvernement de la Saskatchewan et la firme Amok/Cluff Mining stipulait que 50 % de tous les employés devait être des «gens du Nord». Le programme a contribué de façon très efficace à augmenter le taux d'activité des autochtones en s'ajustant à leur style de vie, en leur offrant une formation sur le tas et en leur fournissant un service de transport par avion à partir de leur domicile environ toutes les deux semaines.

17. *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, S.C. 1980-81, c. 81, par. 10(4). Voir également la *Loi sur le pipe-line du Nord*, S.C. 1977-78, c. 20 modifié, S.C. 1980-81, c. 80, art. 6.

18. Le Parlement a adopté la *Loi sur les langues officielles* (1966-69, c. 54, art. 2) en 1969; plus tard, en juin 1973, il ratifiait une résolution énonçant de façon claire l'engagement selon lequel les fonctionnaires fédéraux devraient être en mesure de travailler dans la langue officielle de leur choix et le public pourrait obtenir d'eux des services dans les deux langues officielles.

En vertu de cette politique, qui fait l'objet de modifications à l'occasion, des mesures spéciales de recrutement ont été prises. En 1982, le pourcentage des francophones dans la fonction publique fédérale s'établissait à 26,8 %, chiffre correspondant à leur proportion au sein de la population du Canada. Commission de la Fonction publique du Canada, *Rapport annuel 1982*, Ottawa, 1983.

19. Au Québec, la *Charte de la langue française* a été adoptée le 26 août 1977, elle faisait du français la langue officielle de la province dans l'administration gouvernementale et la langue de tous les jours dans les secteurs du travail, de l'éducation et des affaires.

Toute organisation assujettie à la Charte (y compris les entreprises comptant 50 employés ou plus) est tenue de fixer des objectifs et des échéanciers qui assureront l'usage généralisé du français. Ce programme d'une durée de six ans a été lancé en 1977 et obligeait les organisations visées par la loi à atteindre leurs objectifs au plus tard le 31 décembre 1983.

20. Conseil du Trésor du Canada, *Action positive dans la fonction publique fédérale* (cahier de presse), Ottawa, 27 juin 1983.

sonnes handicapées²¹. Les seuls objectifs ou échéanciers qui ont été fixés visent à accroître le nombre de femmes dans la catégorie de la gestion de 217 en 1983 à 475 au 31 mars 1988²².

b) L'expérience américaine. Les États-Unis et le Canada ont en commun le respect de certains principes comme la suprématie de la loi et la recherche de l'égalité. Même si les deux pays se distinguent sur plusieurs plans historiques, politiques et sociaux, cette raison à elle seule justifie que l'on examine l'expérience américaine en matière d'action positive obligatoire.

Récemment, trois rapports d'origine américaine ont confirmé la nécessité d'avoir des normes légales exécutoires pour assurer le succès des programmes d'action positive, et de continuer à inciter les entreprises auxquelles la loi ne s'applique pas directement à adopter des mesures volontaires²³.

Aux États-Unis, l'interdiction légale de la discrimination se trouve dans le *Title VII* du *Civil Rights Act* (Loi sur les droits civiques) de 1964²⁴, dont l'Equal Employment Opportunity Commission (Com-

21. *Ibid.*

22. Conseil du Trésor du Canada, *Communiqué de presse 83/36, le 13 octobre 1983*, Ottawa, 1983.

Bon nombre de personnes dans l'ensemble du Canada ont fait savoir à la Commission que même si elles étaient soulagées de voir qu'une initiative avait été prise par le gouvernement fédéral, elles estimaient que le mécanisme de mise à exécution n'était pas approprié, soit que les objectifs fixés à l'égard des femmes étaient trop bas, qu'ils se limitaient sans nécessité aux paliers de la gestion et qu'ils étaient échelonnés sur une période d'une longueur indue, compte tenu du faible taux de participation visée. Par ailleurs, les minorités visibles se disaient fortement déçues d'avoir été exclues du programme.

23. Sénat des États-Unis, Committee on Labour and Human Resources, *Committee Analysis of Executive Order 11246 (The Affirmative Action Program)*, rapport du Comité Hatch, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1982; États-Unis, Department of Labor, Employment Standards Administration, *Employment Patterns of Minorities and Women in Federal Contractor and Noncontractor Establishments, 1974-1980: a Report of the Office of Federal Contract Compliance Programs* [Rapport Crump], Washington D.C., 1984; Leonard, Jonathan S., «The Impact of Affirmative Action», un rapport de recherche fait en collaboration avec le National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, l'Institute of Industrial Relations, et la School of Business Administration, Université de Californie, Berkeley, 1983.

24. *Civil Rights Act of 1964* (Loi sur les droits civiques), Pub. L. N° 88-352, 78 Stat.253 (codifié dans 42 U.S.C. par. 2000e (1976)).

mission sur l'égalité des chances d'emploi) administre l'application. En outre, le décret-loi n° 11246²⁵ réglemente, par le truchement de l'obligation contractuelle, les pratiques en matière d'emploi des entreprises qui acceptent des marchés du gouvernement fédéral des États-Unis. Le respect de l'obligation contractuelle est contrôlé par l'Office of Federal Contract Compliance Programs (Service chargé des programmes d'obligation contractuelle).

Aux termes du décret-loi, l'action positive constitue une obligation contractuelle et ne dépend aucunement de ce que l'entrepreneur soit trouvé coupable de discrimination. En vertu du *Title VII*, même s'il existe une obligation légale d'éviter toute discrimination, une mesure d'action positive ne peut être imposée comme remède que si un tribunal a conclu qu'il y a eu discrimination. Malgré cette différence, l'intention des deux textes de loi est la même: garantir que les pratiques des employeurs ne contiennent ni de discrimination intentionnelle ni qu'elles n'aient une incidence négative sur les minorités et les femmes.

Dans l'ensemble, l'action positive s'est avérée un excellent moyen d'augmenter les taux d'activité des groupes minoritaires et des femmes dans le domaine de l'emploi. En effet, les interventions de l'État ont fait accroître le taux d'activité des minorités dans toutes les catégories professionnelles²⁶.

Une étude récemment effectuée aux États-Unis par le Bureau de recensement et le Bureau de statistiques sur la main-d'œuvre constate qu'en 1980 les femmes détenaient 30,5 % des postes de direction, d'administration et de gestion dans ce pays; tandis qu'en 1970, le chiffre correspondant était de 18,5 %. Toujours en 1970, les femmes constituaient 21,7 % des fonctionnaires de cette nation, mais aucune ne se trouvait parmi les dirigeants des agences gouvernementales. Dix ans plus tard, on comptait 11 876 femmes à la tête d'agences gouvernementales, pour un pourcentage de 25,6 %. De plus, le pourcentage de femmes fonctionnaires attei-

25. Décret-loi 11246 du Président Johnson, 24 sept. 1965 (3 CFR 339), modifié par le décret-loi 12086. Remplace les décrets-lois, 10590, 10722, 10925, 11114 et 11162.

26. Blumrosen, Alfred W., «Six Conditions for Meaningful Self-Regulation», *American Bar Association Journal*, vol. 69, septembre 1983, p. 1264-1266.

gnait 33,6 %²⁷. Le taux d'activité des femmes américaines est passé de 43,3 % en 1970 à 52,6 % en 1982²⁸.

La principale stratégie mise en œuvre aux États-Unis pour éliminer la discrimination dans l'emploi repose sur l'approche systématique qui met l'accent sur les répercussions des pratiques sur les minorités et les femmes plutôt que sur l'intention de l'employeur. Cette méthode s'est révélée bénéfique dans l'affaire cruciale *Griggs v. Duke Power Co.* en 1971²⁹. Le tribunal a alors décidé ce qui suit:

«Les besoins de l'entreprise sont la pierre de touche. Si l'on ne peut démontrer qu'une pratique d'emploi excluant les groupes minoritaires est liée au rendement professionnel, la pratique en question est interdite»³⁰ [*traduction libre*].

La mise en œuvre de cette stratégie est fondée sur une définition objective de la discrimination en matière d'emploi, soit:

«les répercussions statistiques des pratiques d'emploi et la nécessité de justifier ces pratiques en faisant valoir les besoins de l'entreprise plutôt qu'en insistant uniquement sur une preuve subjective selon laquelle l'employeur cherchait délibérément à exclure les Noirs, les femmes ou quelque autre groupe»³¹ [*traduction libre*].

27. Schmid, Randolph, «Women Hold Almost 33% of U.S. Management Jobs», *Toronto Star*, 21 avril 1984, p. F6.

L'étude menée par le Bureau de recensement des États-Unis et le Bureau de statistiques sur la main-d'œuvre dont il est question dans l'article, confirme néanmoins qu'il y a eu peu de progrès dans le domaine de la discrimination salariale et de la ségrégation dans l'emploi. Voir Bianchi, Suzanne M. et Rytina, Nancy, «Occupation Change, 1970-80», document préparé en vue d'être présenté à l'assemblée annuelle de la Population Association of America à Minneapolis (Minnesota) le 4 mai 1984. Voir également Fraker, Susan, «Why Women Aren't Getting to the Top», *Fortune*, 16 avril 1984, p. 40-45.

28. U.S. Bureau of Labor Statistics, «Supplement to Table 12. Labor Force Participation Rates (Civilian Labor Force Basis) By Sex, 1960-82 — continued.»

29. *Griggs v. Duke Power Co.* 401 U.S. 424, (1971).

30. *Ibid.*

31. Robertson, Peter C., «Strategies for Improving the Economic Situation of Women: Systemic Thinking, Systemic Discrimination, and Systemic Enforcement» dans *Equal Employment Policy for Women: Strategies for Implementation in the United States, Canada, and Western Europe*, éd. Ronnie Steinberg Ratner, Philadelphie, Temple University Press, 1980, p. 130.

La gestion des programmes d'action positive s'est avérée difficile aux États-Unis³². Ces difficultés semblent découler d'un doublement des tâches accomplies par l'Office of Federal Contract Compliance Programs (Service chargé du programme fédéral d'obligation contractuelle) et l'Equal Employment Opportunity Commission (Commission sur l'égalité des chances d'emploi), de l'incompatibilité occasionnelle des exigences de ces deux organismes, du flot de paperasserie qui accable les employeurs³³ et de l'inefficacité de la bureaucratie.

La plupart des problèmes auxquels se sont heurtés les Américains est attribuable aux stades de développement qui ont caractérisé l'application de leur stratégie à partir de 1964. Ces problèmes, dont le Canada pourra certainement tirer des enseignements utiles, ne doivent pas amoindrir le mérite qui revient aux États-Unis pour avoir voulu régler le problème d'une façon valable ou nous faire oublier que l'action positive a été un instrument efficace qui a permis de résorber la discrimination en matière d'emploi.

MOYENS D'ACTION

Le sentiment d'urgence exprimé par des membres des groupes cibles d'un bout à l'autre du Canada, et corroboré par leur infériorité économique manifeste, est incompatible avec l'introduction graduelle et volontaire de mesures visant à augmenter leur participation à la vie économique du pays. Le gouvernement a le choix d'imposer l'égalité en matière d'emploi ou simplement espérer y parvenir, de garantir le droit à l'égalité sans aucune discrimination ou se contenter de l'énoncer. Dans une société qui s'est engagée au respect de l'égalité, le choix va de soi.

Les lois concrétisent les engagements. Elles fixent des objectifs et proclament une ferme intention d'empêcher ou d'encourager certains comportements. Elles définissent les limites d'un comportement acceptable.

Une loi traduit habituellement les attentes d'une collectivité et indique que des normes minimales ont été établies et que la conduite de ceux qui refusent de s'y conformer ne sera pas tolérée.

32. Ces problèmes sont traités dans les rapports cités à la note 23 (rapport du Comité Hatch, Rapport Crump et rapport de Jonathan S. Leonard).

33. Presque tous les entrepreneurs fédéraux qui sont assujettis au décret-loi 11246 sont également assujettis au *Title VII* du *Civil Rights Act of 1964* (Loi sur les droits civiques). Les organismes d'exécution appropriés peuvent mener des enquêtes sur les entreprises à cet effet.

La loi s'apparente ainsi à la promulgation d'une politique publique et devient, par l'entremise du Parlement, l'expression d'un idéal social. Une collectivité s'épanouit et se définit par les lois qu'elle se donne; à la longue le respect de ces lois projette l'image que la société veut se donner.

On juge souvent de la sincérité de quelqu'un par sa volonté d'agir selon ses convictions. C'est donc par le truchement des lois que les gouvernements peuvent démontrer la sincérité de leurs engagements. En adoptant des lois justes, ils incitent les citoyens à bien se comporter et influent sur les mentalités. Faute de lois équitables, c'est l'inverse qui se produit.

Un gouvernement qui désire véritablement réaliser l'égalité au travail n'hésitera pas à recourir à la loi. Il concrétisera ainsi la notion d'égalité et lui donnera un sens³⁴.

La présente Commission recommande que soit votée une loi demandant aux employeurs réglementés par le gouvernement fédéral, y compris les sociétés d'État, les ministères, les organismes gouvernementaux ainsi que les entreprises et sociétés privées sous compétence fédérale, d'adopter des programmes d'équité en matière d'emploi. Cette loi devrait comporter trois grands éléments:

- l'adoption obligatoire, par les employeurs réglementés par le gouvernement fédéral, de mesures visant à éliminer les pratiques d'emploi discriminatoires;
- l'obligation, pour les employeurs réglementés par le gouvernement fédéral, de recueillir et de soumettre tous les ans des données sur les taux d'activité, la répartition professionnelle et les échelles salariales de leurs employé(e)s, par groupe cible;
- un mécanisme d'exécution.

Équité en matière d'emploi

La loi ayant pour but la réalisation de l'équité en matière d'emploi obligerait tous les employeurs réglementés par le fédéral à concevoir et à maintenir des pratiques d'emploi visant à lever les obstacles discriminatoires au travail et à améliorer, s'il y a lieu, les taux d'activité, la répartition par profession, et les taux de salaire des

34. Les dirigeants des 11 sociétés d'État à l'étude ont reconnu que les entreprises prendraient probablement des mesures plus rigoureuses visant à éliminer la discrimination dans l'emploi si la loi l'exigeait.

femmes, des autochtones, des personnes handicapées et des groupes minoritaires d'origine ethnique et de race données³⁵. Il ne serait pas nécessaire que l'employeur ait déjà fait preuve de discrimination pour qu'il soit tenu de respecter cette obligation³⁶. Il serait bon d'apporter les modifications nécessaires à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour que les employeurs puissent entreprendre des programmes d'amélioration sans l'approbation préalable de la Commission canadienne des droits de la personne³⁷.

Seuls les principaux domaines où l'on s'attend à ce que les employeurs et les syndicats modifient leurs pratiques devraient être énumérés dans la loi. Mentionnons notamment les méthodes de recrutement et d'embauche³⁸, les pratiques en matière d'avancement, le salaire égal pour un travail de valeur égale, les régimes de pension et les systèmes d'indemnités, des locaux convenables et l'accès au lieu de travail, les tests et l'évaluation professionnels, les

35. La section du présent chapitre qui porte sur les données fournit des détails sur la désignation de ces groupes minoritaires.

36. Norman, Ken, «The Future for Affirmative Action Practitioners», notes pour une allocution prononcée à un colloque à l'intention des promoteurs de l'action positive, 15 avril 1983, p. 12.

37. Les articles modifiés 15 et 15.1 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33, stipulent désormais ce qui suit:

15. (1) Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter ou de mettre en œuvre des programmes ou des plans ou de prendre des arrangements spéciaux destinés à supprimer, diminuer ou prévenir les désavantages que subit ou peut vraisemblablement subir un groupe d'individus pour des motifs fondés, directement ou indirectement, sur leur race, leur origine nationale ou ethnique, leur couleur, leur religion, leur âge, leur sexe, leur état matrimonial, leur situation de famille ou leur déficience en améliorant leurs chances d'emploi ou d'avancement ou en leur facilitant l'accès à des biens, à des services, à des installations ou à des moyens d'hébergement.

15.1 (1) La personne qui entend mettre en œuvre un programme prévoyant l'adaptation de services, d'installations, de locaux, d'activités ou de matériel aux besoins particuliers des personnes atteintes d'une déficience peut en demander l'approbation à la Commission.

38. Voir Gerdes, Eugenia Proctor et Garber, Douglas M., «Sex Bias in Hiring: Effects of Job Demands and Applicant Competence», *Sex Roles*, vol. 9, n° 3, 1983, p. 307. L'article souligne comment des actes discriminatoires anodins de la part des interviewers peuvent avoir pour effet d'exclure des femmes compétentes de certains postes.

aptitudes et les exigences professionnelles³⁹, les dispositions relatives aux congés parentaux et les possibilités de congés d'études et de formation.

Étant donné la particularité de la structure et de l'emplacement de chaque entreprise et des activités des employeurs, ces derniers disposeraient d'une marge de manœuvre dans la réorganisation de leurs pratiques d'emploi. Mais comme il s'agit pour la plupart des employeurs d'une tâche plutôt inhabituelle, des lignes directrices relatives à chaque domaine seraient formulées par l'organisme chargé de l'application de la loi pour justement aider les employeurs à planifier les mesures qu'ils prendront. Ces lignes directrices seraient élaborées dans le cadre de consultations permanentes à l'échelle nationale et régionale avec des représentants du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles, afin d'aider les employeurs à adopter des pratiques d'emploi non discriminatoires. Les employeurs ne seraient pas tenus de faire approuver au préalable par l'organisme compétent leurs plans d'équité en matière d'emploi.

L'employeur serait contraint d'avoir sur les lieux de travail un comité tripartite d'équité en matière d'emploi composé des représentants de la partie patronale, de la partie syndicale et des groupes cibles⁴⁰.

On recommanderait également que les employeurs fixent des objectifs annuels internes, mais la loi ne les y obligerait pas. Aucun quota ne serait imposé.

39. Les tribunaux et les commissions d'enquête nommés en vertu de la législation sur les droits de la personne ont soutenu qu'avant de décider si une exigence professionnelle ayant pour effet de causer un préjudice est de bonne foi (c'est-à-dire nécessaire à l'exploitation sûre et efficace de l'entreprise) il faut d'abord déterminer:

- a) s'il existe un autre moyen de réaliser l'objectif de l'employeur sans qu'il soit porté préjudice à l'employé ou sans que celui-ci subisse un tort trop grave; et, dans la négative,
- b) si cette pratique ou cette exigence est objectivement pertinente à l'emploi en cause ou si elle constitue un indicateur objectif des capacités d'une personne.

Voir *Singh c. Security and Investigation Services Ltd.*, cas non publié, 31 mai 1977, commission d'enquête de l'Ontario; *Colfer c. Board of Commissioners of Police and the Ottawa Police Chief*, cas non publié, 12 janvier 1979, commission d'enquête de l'Ontario; *Foster c. B.C. Forest Products Ltd.* (1979), cas confirmé, [1980], 2 W.W.R. 289 (B.C.S.C.); *Grole c. Sechelt Bldg. Supplies*, 1971; *Ontario Human Rights Commission et al c. The Borough of Etobicoke* (1982), 3 C.H.R.R. D/1781, Cour suprême du Canada; *Foreman, Butterill and Wolfman c. VIA Rail Canada Inc.*, (1980) 1 C.H.R.R. D/111.

40. Les comités d'hygiène et de sécurité du travail peuvent servir de modèles utiles pour la mise sur pied de comités d'orientation représentatifs.

L'obligation légale de réaliser l'équité en matière d'emploi vise à accroître, en éliminant les barrières discriminatoires au travail, les possibilités d'embauche de personnes compétentes faisant partie de groupes cibles qui ont déjà subi les effets de la discrimination au travail.

L'équité en matière d'emploi est une méthode par laquelle on détermine si les résultats atteints sont raisonnables compte tenu des circonstances et ce, sans égard au système que l'employeur a mis sur place pour améliorer les pratiques d'emploi⁴¹. Si l'organisme chargé de l'application de la loi juge que les résultats sont excessivement faibles, compte tenu des débouchés chez l'employeur, de ses antécédents, et de la composition de la main-d'œuvre locale, il incombera alors à cet organisme de décider si ces résultats ont été causés par des pratiques discriminatoires. Dans l'affirmative, on avisera l'employeur de modifier ses pratiques.

L'application rigoureuse d'une telle méthode repose sur deux éléments essentiels:

- a) la disponibilité de données;
- b) un organisme d'application approprié composé d'employé(e)s compétent(e)s.

Collecte des données

Les données servent d'indicateurs. Elles peuvent signaler la possibilité qu'un groupe soit défavorisé par des pratiques discriminatoires. La plupart des gens n'ont pas l'intention de faire preuve de discrimination⁴² envers les autres. Mais il importe peu que la discrimination découle de l'inconscience ou de la tournure d'esprit de certaines personnes. S'il nous faut concevoir un système qui contraigne les employeurs à atténuer les effets de tout type de discrimination, nous devons alors, ne serait-ce que par souci d'équité envers les employeurs et les personnes qu'ils doivent aider, mettre au point un instrument qui serve à évaluer l'efficacité des mesures adoptées. De là l'utilité des données.

Les données ne sont pas le facteur déterminant. Elles ne font qu'indiquer s'il est nécessaire d'examiner la situation de plus près.

41. Cette façon de faire a été désignée sous le nom de méthode du «strict essentiel». Voir Blumrosen, Alfred W., «The Bottom Line Concept in Equal Employment Opportunity Law», *North Carolina Central Law Journal*, vol. 12, n° 1, automne 1970, p. 1-20.

42. Ministre d'État au Multiculturalisme, Sondage Gallup Omnibus, novembre 1981.

Le faible taux d'amélioration chez un employeur peut aussi bien s'expliquer par l'absence de débouchés, de possibilités d'avancement ou de candidats compétents que par des pratiques inéquitables en matière d'emploi.

Au Canada, la base de données actuelle est insuffisante pour déterminer avec exactitude le nombre de femmes et de membres de groupes minoritaires qualifiés pour exercer un emploi dans un secteur donné du marché du travail. Une fois élaborée, cette base de données constituera l'un des indicateurs servant à évaluer si les résultats d'un employeur sont satisfaisants⁴³. Elle fournira aussi des informations qui aideront les employeurs à établir annuellement leurs propres objectifs internes. Entre-temps, il serait bon de comparer les résultats d'un employeur à ceux des autres entreprises du même secteur d'activité ou de la même région, et même de lui attribuer un rang parmi ces entreprises, et de confronter ses propres résultats avec ceux atteints au cours des années précédentes.

C'est en analysant ces données que nous pourrions déterminer dans quelle mesure les effets cumulatifs de la discrimination sont atténués⁴⁴.

Les exigences relatives aux données comportent les points suivants:

a) Les employeurs seraient tenus de fournir des renseignements sur les taux d'activité de leur main-d'œuvre, notamment sur le nombre de femmes, d'autochtones (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuit), de personnes handicapées et de membres de groupes ethniques et raciaux donnés, dans chaque catégorie professionnelle et dans chaque quartile salarial, selon le sexe. Ils seraient en outre tenus d'indiquer l'échelle salariale s'appliquant à chaque catégorie professionnelle.

43. Ce baromètre, à savoir l'offre de main-d'œuvre externe actuellement disponible, a été recommandé dans le rapport du Comité Hatch, *Supra*, note 23, p. 76.

En vertu du décret-loi 11246, les entrepreneurs fédéraux sont tenus de déclarer une «sous-utilisation» des groupes minoritaires et des femmes lorsque la composition de leur effectif ne correspond pas en gros à l'offre de main-d'œuvre externe disponible dans le champ d'application correspondant. Cette déclaration impose à l'entrepreneur l'obligation de prendre des mesures correctives en adoptant un programme d'action positive.

44. Voir également Belton, Robert, «Discrimination and Affirmative Action: An Analysis of Competing Theories of Equality and Weber», *North Carolina Law Review*, vol. 59, 1981, p. 570.

L'employeur serait également tenu d'indiquer 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 comités, en formation et en congés d'études.

b) Tous les employeurs seraient tenus de demander à leurs employés les renseignements nécessaires⁴⁵, et d'en garantir le caractère confidentiel.

c) À des fins de comparaison, les informations recueillies et classées chaque année seraient inscrites sur un formulaire normalisé.

d) Les exigences en matière de collecte de données seraient normalisées et précisées par l'organisme d'application, en consultation avec Statistique Canada.

e) Pour améliorer l'analyse et l'évaluation, les classifications de données établies pour la mise en œuvre des programmes d'équité en matière d'emploi devraient, autant que possible, correspondre à celles de Statistique Canada.

Dans le but de broser un tableau général de la situation dans les sociétés, la Commission a demandé aux sociétés d'État de fournir des informations pour 12 grandes catégories professionnelles⁴⁶, lesquelles ont été établies en fonction des 500 classifications d'emploi de Statistique Canada. Tout système de collecte de données continu devrait toutefois comporter des catégories bien définies pour préciser davantage la répartition des groupes cibles au sein d'une entreprise. Par exemple, la nomenclature à 2 chiffres utilisée par

45. Cette mesure nécessiterait une modification de l'article 8 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié. À L'heure actuelle, cet article stipule ce qui suit:

Constitue un acte discriminatoire le fait

- a) d'utiliser ou de diffuser un formulaire de demande d'emploi, ou
- b) au sujet d'un emploi présent ou éventuel,
 - (i) de publier une annonce, ou
 - (ii) de procéder, oralement ou par écrit, à une enquête où il est fait, même implicitement, des restrictions, conditions ou préférences pour un motif de distinction illicite.

Les dirigeants des 11 sociétés d'État à l'étude ne s'opposaient pas à la collecte de données.

46. Ces catégories ont été élaborées par Mme Marilyn Mohan (Ph. D.) pour la Commission. Voir l'Annexe D.

Statistique Canada pour regrouper 23 catégories professionnelles pourrait fournir des renseignements plus détaillés.

f) L'organisme d'application ferait analyser les données par Statistique Canada, agence indépendante et meilleure source d'information statistique au Canada. Statistique Canada calculerait les taux d'amélioration de chaque employeur et attribuerait à ces derniers un rang par secteur d'activité. Les résultats seraient ensuite acheminés à l'organisme d'application pour évaluation. Des modifications devraient être apportées à la *Loi sur la statistique* pour permettre l'analyse et la divulgation des données fournies par les employeurs⁴⁷.

47. À l'heure actuelle, la *Loi sur la statistique*, S.C. 1970-71-72, c. 15 modifié; S.C. 1976-77, c. 28, art. 41; S.C. 1981, c. 47, art. 41, définit à l'article 16 les responsabilités du Ministre et du Statisticien en chef en autorisant des exceptions discrétionnaires à l'interdiction générale touchant la divulgation de renseignements.

L'article 16 stipule ce qui suit:

- (1) Sous réserve du présent article et sauf pour communiquer des renseignements conformément aux modalités des conventions conclues en application des articles 10 et 11 ou en cas de poursuites engagées en vertu de la présente loi,
 - a) nul, si ce n'est une personne employée ou censée être employée en vertu de la présente loi et qui a été assermentée en vertu de l'article 6, ne doit être autorisé à prendre connaissance d'un relevé fait aux fins de la présente loi; et
 - b) aucune personne qui a été assermentée en vertu de l'article 6 ne doit révéler ni sciemment faire révéler, par quelque moyen, des renseignements obtenus en vertu de la présente loi de manière qu'il soit possible, grâce à de telles révélations, de rattacher à un particulier, à une entreprise ou à une organisation identifiables les détails obtenus dans un relevé qui les concerne exclusivement.
- (2) Le Ministre peut, par décret, permettre
 - a) que les détails relatifs à des renseignements obtenus au cours de l'application de la présente loi soient communiqués à un organisme de statistique d'une province en application d'un accord conclu en vertu de l'article 10; et
 - b) que les détails relatifs à des renseignements recueillis pour Statistique Canada et un département ou une corporation en application d'un accord conclu en vertu de l'article 11 soient communiqués à ce département ou à cette corporation, selon le cas.
- (3) Le Statisticien en chef peut, par ordre, autoriser la révélation des renseignements suivants:
 - a) les renseignements recueillis par des personnes, des organisations ou des départements, pour leur propre usage, et communiqués à Statistique Canada avant ou après l'entrée en vigueur du présent article; toutefois, ces renseignements sont assujettis, lorsqu'ils ont été communiqués à Statistique Canada, aux prescriptions concernant le secret auquel ils étaient assujettis lorsqu'ils ont été recueillis et ils ne peuvent être révélés par Statistique Canada que de la manière et dans la mesure où en sont convenus ceux qui les ont recueillis et le Statisticien en chef;

g) L'organisme d'application rendrait publiques l'analyse et l'évaluation des données transmises par l'employeur en déposant chaque année un rapport au Parlement.

h) Même si l'adoption de mesures d'équité en matière d'emploi serait rendue obligatoire immédiatement après la promulgation de la législation y afférent, l'obligation de recueillir les données n'entretrait pas en vigueur avant l'élaboration d'exigences normalisées de

-
- b) les renseignements ayant trait à une personne ou à une organisation, lorsque cette personne ou organisation donne, par écrit, son consentement à leur révélation;
 - c) les renseignements ayant trait à une entreprise, lorsque celui qui est à ce moment-là le propriétaire de l'entreprise donne, par écrit, son consentement à leur révélation;
 - d) les renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit;
 - e) les renseignements ayant trait à un hôpital, un établissement pour malades mentaux, une bibliothèque, un établissement d'enseignement, un établissement d'assistance sociale ou autre établissement non commercial de ce genre, à l'exception des détails présentés de façon à permettre à n'importe qui de les rattacher à un malade, un pensionnaire ou une autre personne dont s'occupe un tel établissement;
 - f) les renseignements revêtant la forme d'un index ou d'une liste
 - (i) des noms et des emplacements d'établissements particuliers ou de firmes ou entreprises particulières,
 - (ii) des produits obtenus, manufacturés, fabriqués, préparés, transportés, entreposés, achetés ou vendus ou services fournis par des établissements particuliers ou des firmes ou entreprises particulières, au cours de leurs activités, et
 - (iii) des noms et adresses d'établissements particuliers ou de firmes ou entreprises particulières qui se rangent dans des catégories déterminées quant au nombre des employés ou des personnes qui y sont engagées ou qui en constituent la main-d'œuvre; et
 - g) les renseignements ayant trait à un transporteur ou à une entreprise d'utilité publique.
- (4) Au présent article,
- a) «transporteur» désigne une personne ou un groupe de personnes qui possède, exploite ou dirige une entreprise qui transporte des personnes ou des marchandises par quelque moyen de transport terrestre, maritime ou aérien; et
 - b) «entreprise d'utilité publique» désigne une entreprise possédée, exploitée ou dirigée par une personne ou un groupe de personnes et dont l'objet est
 - (i) la fourniture de pétrole ou de produits pétroliers par pipe-line,
 - (ii) la fourniture, le transport ou la distribution de gaz, d'électricité, de vapeur ou d'eau,
 - (iii) l'enlèvement et l'élimination ou le traitement des ordures ou des eaux-vannes ou la lutte contre la pollution,
 - (iv) la transmission, l'émission, la réception ou la communication de renseignements au moyen d'un système de télécommunication, ou
 - (v) la fourniture de services postaux.

collecte des données, et l'employeur bénéficierait d'un sursis de trois ans pour soumettre les données requises. Ce délai permettrait à l'agence d'élaborer et de normaliser les exigences relatives aux données, et à l'employeur de réorganiser son système d'information et de restructurer ses systèmes de ressources humaines et de planification stratégique.

i) Présentement, un recensement est effectué par Statistique Canada tous les cinq ans⁴⁸, et recueille des données sur l'emploi actuel, la scolarisation, les périodes de chômage et les taux d'activité. Des renseignements sur les promotions, l'absentéisme, les antécédents professionnels, la formation et l'instruction préalable à l'emploi, le nombre de mois ou d'années dans l'emploi actuel ainsi que sur la rémunération, la durée de la semaine de travail, la durée d'emploi avec les employeurs précédents et le nombre d'années au sein de la population active devraient également être recueillis lors de ce recensement quinquennal. Les données seraient analysées en fonction du sexe, de la race, du groupe minoritaire et du handicap, par secteur d'activité et par aire géographique la plus petite possible.

Ces nouveaux renseignements, en plus des données démographiques et des données sur la composition de la population active et sur l'instruction compilées par Statistique Canada, ajouteraient à la qualité de l'analyse et de l'évaluation. Statistique Canada devrait entreprendre un plus grand nombre d'études longitudinales afin de mesurer l'intégration des groupes cibles à la population active.

j) Statistique Canada fournirait à l'organisme d'application des données par région et par secteur d'activité, afin que ce dernier aide les employeurs à formuler leurs objectifs annuels.

k) Compte tenu des renseignements les plus récents de Statistique Canada, et en consultation avec des représentants des groupes concernés, l'organisme d'application déterminerait, pour chaque région, quels sont les groupes ethniques et raciaux visés par les programmes d'équité en matière d'emploi, outre les femmes, les autochtones et les personnes handicapées. Le but de cette démar-

48. Statistique Canada est tenu par la loi de recenser la population. Aux termes de la refonte dont elle a fait l'objet en 1970, la *Loi sur la statistique* stipulait ce qui suit: «Un recensement de la population du Canada doit être fait par Statistique Canada au mois de juin 1971 et tous les cinq ans par la suite, dans le mois qui sera fixé par le gouverneur en conseil.»

che est de concentrer les efforts sur les groupes qui ont été défavorisés en raison de discrimination, en tenant compte de leur taux d'activité, de leur taux de salaire, de leur taux de chômage ou de la ségrégation dans les professions⁴⁹.

La présente Commission devait examiner la situation des minorités visibles sur le plan de l'emploi. Les minorités visibles ont été définies par la Commission comme étant des groupes composés de personnes qui ne sont pas de race blanche.

Il est prouvé que certaines minorités visibles réussissent moins bien que d'autres dans le domaine de l'emploi⁵⁰. On devrait envisager la possibilité d'exclure des programmes d'équité en matière d'emploi les minorités visibles qui ne semblent pas en avoir besoin. Cependant, les données actuellement disponibles de Statistique Canada ne donnent pas suffisamment de détails sur les emplois, le niveau de salaire ou autre indicateur d'emploi, par race ou région, pour permettre de déterminer quelles minorités visibles doivent être exclues de ces programmes. De telles décisions doivent être prises non seulement à la lumière de données pertinentes, mais aussi à la suite de consultations avec les membres des minorités en question.

1) Les employé(e)s ne seraient pas obligé(e)s de fournir des informations sur leur genre, leur race, leur statut de minorité ou leur handicap⁵¹. Toute analyse ou évaluation des données d'un employeur devra tenir compte du fait que les renseignements peuvent être incomplets.

49. Phillips, D. Rhys, *supra*, note 3; Blumrosen, Alfred W., *supra*, note 41.

50. Podoluk, Jenny, «Profiles of the Canadian Labour Market», document rédigé pour la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, 1983.

Voir également une étude réalisée en 1975 par la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration. Selon cette étude, bien qu'ils aient un niveau de scolarité supérieur à celui des autres immigrants qui arrivent au Canada, les immigrants en provenance du tiers-monde sont sous-représentés dans les catégories administratives, professionnelles et de métier, ainsi que dans les emplois de leur choix. Pour leur part, les Noirs sont sous-représentés, peu importe le temps qu'ils ont passé au Canada. Saunders, George, «The Labour Market Adaptation of Third World Immigrants», communication (ébauche préliminaire) présentée à la *Conference on Multiculturalism and Third World Immigrants in Canada*, Université de l'Alberta, 5 septembre 1975.

51. La plupart des personnes faisant partie des quatre groupes cibles, dont la Commission a rencontré les représentants, n'avaient pas d'objection à fournir des données aux sociétés, car elles comprenaient que seules ces données pouvaient servir d'instruments de mesure des progrès accomplis. Elles ne s'inquiétaient pas du fait que de telles informations puissent avoir tendance à les catégoriser injustement et ont en outre affirmé qu'elles étaient prêtes à fournir ce genre d'informations jusqu'à ce que soient redressées les injustices commises à leur égard en matière d'emploi au Canada.

Aux États-Unis, il a été démontré que l'existence d'objectifs annuels⁵² et l'évaluation du rendement d'un gestionnaire en fonction de ces objectifs étaient des composantes qui contribuaient au succès d'un programme d'action positive. Cependant, compte tenu de la méthodologie recommandée par la présente Commission, ces facteurs doivent être plutôt encouragés au moyen de lignes directrices qu'imposés par une loi.

Au début, l'accent doit être mis sur les changements relatifs aux taux d'activité, aux promotions, aux pratiques salariales et à d'autres aspects des systèmes d'emploi de chaque employeur. Il serait futile de tenter, dès le début, de faire correspondre l'effectif d'une entreprise au nombre de candidats disponibles dans un secteur d'activité donné du marché du travail. Les données concernant le marché externe ne donnent certes pas une image réelle de la composition et de la disponibilité de la main-d'œuvre. Par exemple, de toutes les personnes qualifiées, toutes ne seront pas immédiatement disponibles pour se joindre à la population active ou ne seront pas encore décidées à le faire, ni même intéressées de travailler dans les domaines pour lesquelles elles ont reçu une formation.

En accordant trop d'importance à l'offre actuelle de main-d'œuvre, nous risquons de limiter les efforts nécessaires pour accroître l'offre de candidats compétents provenant des groupes cibles. Un nombre beaucoup plus élevé de femmes, d'autochtones, de membres de minorités visibles ou de personnes handicapées, pouvant se qualifier, se porteraient sans doute candidats à un programme d'éducation, de formation ou à un emploi s'ils avaient l'assurance de ne pas être refusés; si le lieu de travail était plus accessible, tant du point de vue environnemental qu'architectural; s'ils avaient plus de services de soutien à leur disposition tels que des services de soins aux enfants ou un meilleur système de transport dans les régions éloignées; si les conditions d'emploi étaient plus pertinentes; ou s'il existait des conditions de travail plus flexibles telles que le travail à temps partiel ou les horaires variables. Hormis les cas de force majeure, si les obstacles sont éliminés et si les employeurs recrutent de façon dynamique et créative, la participation des membres des groupes cibles s'améliorera et deviendra certainement plus équitable.

52. D'après le rapport du Comité Hatch, (*supra*, note 23, p. 66), il n'est pas rare que la poursuite d'objectifs fasse partie des techniques de gestion utilisées par le monde de l'industrie et des affaires.

En même temps que les employeurs se voient imposer ces exigences, on s'attend à ce que tous les paliers de gouvernements s'efforcent d'abaisser les barrières législatives, économiques, sociales, physiques, éducationnelles et de communication qui entravent le devenir social et économique des femmes, des autochtones, des minorités visibles et des personnes handicapées.

Avec le temps, la mise en place d'une politique en contrepoint permettra de grossir les rangs de la main-d'œuvre qualifiée. Pour le moment, les méthodes s'appliquent à contretemps et ne permettent pas nécessairement une utilisation maximale des ressources humaines du pays. Seule une attaque concertée du problème permettra de recenser toutes les personnes qui peuvent se qualifier et de les encourager et les aider à acquérir les compétences qui leur donneront accès à toutes les possibilités offertes.

Si la collecte, le classement et la divulgation des données ainsi que l'obligation d'améliorer les pratiques d'emploi ne produisent pas les résultats escomptés, on pourra alors penser à utiliser des quotas. Il y a un certain nombre de raisons pour lesquelles le présent rapport ne recommande pas l'utilisation de quotas comme stratégie de base:

- a) On a tendance à fixer des quotas peu élevés en indiquant qu'il s'agit là d'objectifs minimaux; or les entreprises finissent par les considérer comme des objectifs maximaux qu'il n'est pas nécessaire de dépasser.
- b) Ces quotas peuvent ne pas tenir compte des besoins des régions ainsi que des questions d'offre et de demande auxquelles sont confrontés divers secteurs d'activité et groupes.
- c) Ils peuvent engendrer de la résistance, de la condescendance et du ressentiment en milieu de travail, peuvent être insultants pour les personnes qui sont embauchées ou promues en raison de ces quotas et peuvent contribuer à dévaloriser les intéressés.
- d) Ils sont inflexibles et arbitraires.

Ceux qui sont en faveur des quotas apprécient cependant leur facilité de contrôle et la mesure dans laquelle ils permettent de vérifier avec exactitude les résultats obtenus. Les quotas peuvent en outre s'avérer utiles dans les régions et les secteurs d'activité où le nombre de membres des groupes cibles a toujours été excessivement bas.

Dans le cas de deux causes types américaines⁵³, la Cour suprême des États-Unis a confirmé qu'en certaines circonstances, les quotas constituaient une solution appropriée permettant de redresser certaines exclusions historiques et discriminatoires. Ainsi, selon les observations de l'un des juges de l'affaire *Bakke*:

Pour lutter contre le racisme, il faut d'abord tenir compte de la race. Il n'y a pas d'autre moyen. Nous ne pouvons laisser le principe de protection pour tous perpétuer la suprématie raciale⁵⁴.

Pour ce qui est de l'argument selon lequel les quotas permettent d'engager des personnes qui ne sont pas qualifiées, il est bon de se rappeler que même en l'absence de quotas, un employeur peut souvent exclure d'un emploi les membres des groupes cibles parce qu'il suppose qu'il y a absence de qualification. Il est justifié de refuser d'embaucher une personne du fait qu'elle ne possède pas toutes les compétences, mais refuser une candidature en supposant (à partir d'hypothèses associées à des stéréotypes) qu'il y a absence de qualification parce que la personne appartient à un certain groupe est totalement injustifié.

C'est une erreur de penser, comme le font certaines personnes, que la raison principale du sous-emploi des femmes, des autochtones, des personnes handicapées et de certaines minorités est leur manque de qualification. Peut-être est-ce là l'une des raisons, mais elle vient certainement en second lieu derrière le mur subtil et puissant de la discrimination systémique entourant les possibilités d'emploi.

Plusieurs membres de ces groupes ont, ou pourrait acquérir, les compétences nécessaires et n'ont jamais la chance, c'est-à-dire la formation ou l'emploi, leur permettant de faire montre de leurs aptitudes. Les quotas constituent l'une des façons d'inciter les orga-

53. *United Steelworkers of America, AFL-CIO-CLCU v. Weber*, 443 U.S. 193 (1979); *Regents of the University of California v. Bakke*, 98 S. Ct. 2733 (1978). Le jugement rendu s'appuie sur le *Title VI* du *Civil Rights Act of 1964* (Loi sur les droits civiques), qui porte sur le financement des établissements d'enseignement.

Le problème que risque de poser la «discrimination à rebours» et auquel il a été fait allusion dans l'affaire *Bakke* semble avoir été prévu dans l'article 15(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en vertu duquel les programmes de promotion destinés aux personnes désavantagées ne violent pas les principes de l'égalité et ne sont pas discriminatoires. Des dispositions similaires se retrouvent dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, *supra*, notes 15 et 37.

54. *Regents of the University of California v. Bakke*, 98 S. Ct. 2807 d'après Blackmun, J., dissidence.

nismes à offrir ces chances, mais il ne s'agit en aucun cas du meilleur moyen d'arriver à cette fin.

Lorsqu'ils sont trop bas, les quotas imposés tendent à plafonner les possibilités d'emploi. En tant qu'objectifs arbitraires, ils représentent une solution à court terme. Mais à long terme, l'élimination des obstacles constituent une meilleure solution pour réaliser l'égalité.

Mécanismes d'exécution

L'obligation de mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi reste sans écho si elle n'a pas force exécutoire. L'idéal serait de confier cette tâche d'exécution à un organisme indépendant du gouvernement⁵⁵. Cet organisme disposerait des ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat, y compris un personnel compétent connaissant bien le domaine des relations de travail, les systèmes d'emploi et les questions de droits de la personne.

L'organisme en question serait chargé de l'élaboration et de la diffusion de lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi, formulées à la suite de recherches et de consultations continues avec des représentants du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles à l'échelle nationale et régionale. Le mode d'enquête et d'évaluation devrait être aussi rationnel que le permet la procédure légale.

Les résultats des employeurs peuvent être contrôlés soit par échantillonnage, ou soit en s'occupant d'abord des «pires cas»⁵⁶. Il serait aussi approprié de mettre l'accent sur certains secteurs d'activité.

Les employeurs seraient suivis non seulement pour voir si le taux d'activité des groupes s'est amélioré, mais également pour voir si leur nombre a augmenté dans les diverses catégories professionnelles et échelles salariales. Il n'est pas seulement question de savoir combien de personnes ayant été lésées par la discrimination systématique ont décroché un emploi, mais aussi de savoir si elles com-

55. La Communauté économique européenne considère que la mise sur pied d'un organisme indépendant est le meilleur moyen de s'assurer que les principes d'égalité sont appliqués. «West Germany: Re-defining the Equality Principle», *European Industrial Relations Review*, vol. 69, 1979, p. 9.

56. Rapport du Comité Hatch, *supra*, note 23, p. 74.

mentent à occuper des postes qu'elles n'avaient jamais occupés auparavant.

Dans les pages qui suivent, nous présentons quatre modèles de mécanismes d'exécution. Pour chacun de ces modèles, on présume que les employeurs sont tenus, en vertu de la loi, de mettre en œuvre des programmes d'équité en matière d'emploi et de recueillir des données. Dans tous les cas, Statistique Canada serait chargé d'analyser les données et l'organisme chargé de l'application de la loi serait indépendant du gouvernement et consulterait régulièrement des représentants du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles pour l'élaboration de lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi.

Premier modèle

La Commission canadienne des droits de la personne coexisterait avec un nouvel organisme indépendant qui serait créé principalement pour faciliter la mise en œuvre des programmes d'équité en matière d'emploi.

La Commission des droits de la personne serait chargée:

- d'émettre des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi;
- de recueillir des données auprès des employeurs, de les examiner et de les évaluer;
- de mener des enquêtes sur les plaintes afin de juger s'il y a eu discrimination;
- de soumettre les litiges aux services de conciliation de l'organisme consultatif afin de parvenir à un règlement négocié;
- du respect de l'obligation contractuelle⁵⁷.

Le nouvel organisme consultatif:

- n'assumerait aucun pouvoir d'exécution;
- établirait un processus de consultation à l'échelle nationale et régionale avec des représentants du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles;

57. Il faudrait donc renforcer l'article 19 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en adoptant les règlements nécessaires.

- agirait principalement à titre d'experts-conseils auprès des employeurs sur la façon d'appliquer l'équité en matière d'emploi, et ce en toute confiance;
- agirait à titre de conseiller auprès de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'élaboration de lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi;
- fournirait des services de conciliation à la Commission canadienne des droits de la personne. Le processus de conciliation se ferait «sous toutes réserves» et les renseignements ou les solutions présentés au conciliateur seraient considérés confidentiels. Si on ne parvenait pas à un règlement, le litige serait soumis à l'arbitrage de la Commission canadienne des droits de la personne.

L'article 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* stipule que le fait de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite «susceptibles» d'annihiler les chances d'emploi d'un ou de plusieurs membres d'une catégorie protégée constitue un acte discriminatoire⁵⁸. C'est ce sur quoi repose la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne en matière de discrimination systémique. Si, en dépit de cette disposition, la Cour suprême du Canada juge que l'intention, plutôt que les répercussions du comportement, est le facteur déterminant pour établir s'il y a eu discrimination⁵⁹, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devrait être modifiée de façon à confirmer la compétence de la Commission en matière de discrimination systémique.

Deuxième modèle

Un nouvel organisme indépendant mis sur pied pour s'occuper exclusivement du contrôle et de l'application de l'équité en matière d'emploi serait chargé:

- d'émettre des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi à l'intention des employeurs;
- de recueillir des données auprès des employeurs;

58. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié, art. 10.

59. Dans l'affaire *Bhinder c. Les Chemins de fer Nationaux du Canada* (1983), 147 D.L.R. (3rd) 312, la majorité des juges de la Cour fédérale d'appel a statué que l'employeur n'avait pas contrevenu à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, car il n'avait pas agi avec l'intention d'user de discrimination. Il en a été appelé de ce jugement devant la Cour suprême du Canada.

- d'examiner et d'évaluer les données fournies par l'employeur et d'enquêter, s'il y a lieu, sur les pratiques d'emploi de l'employeur afin de déterminer si les exigences en la matière ont été respectées;
- de soumettre les litiges à un conciliateur indépendant lorsque les pratiques d'emploi n'ont pas été modifiées tel que requis;
- de soumettre les litiges à l'arbitrage exécutoire lorsqu'on n'est pas parvenu à un règlement;
- d'assurer le respect de l'obligation contractuelle qui relèverait de sa compétence⁶⁰.

La Commission canadienne des droits de la personne conserverait sa compétence en matière de discrimination. Cette situation laisse entrevoir une possibilité de chevauchement, même si le rôle de la Commission canadienne des droits de la personne est de mener des enquêtes sur les plaintes relatives à des actes discriminatoires et que celui de l'organisme d'équité en matière d'emploi est d'assurer des possibilités d'emploi aux groupes cibles. Les deux organismes visent à éliminer les actes discriminatoires, mais ils ne mettent pas l'accent sur les mêmes aspects.

Pour éviter qu'une plainte soit étudiée en même temps par les deux organismes, on peut compter sur le pouvoir discrétionnaire conféré à la Commission des droits de la personne par l'article 33⁶¹ de la Loi afin qu'elle retarde l'instruction d'une plainte qui doit être examinée par un autre organisme. On pourrait accorder un pouvoir

60. Pour éviter le chevauchement, il faudrait abroger l'article 19 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié; S.C. 1977-78, c. 22; S.C. 1980-81, c. 54; S.C. 1980-81, c. 111; S.C. 1980-81-82, c. 143.

L'article 19 stipule ce qui suit:

19. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, assortir les contrats, permis, licences ou subventions accordés par Sa Majesté la Reine du chef du Canada, de conditions et modalités prévoyant

- a) l'interdiction des actes discriminatoires visés aux articles 5 à 13; et
- b) le règlement, conformément à la procédure de la Partie III, des plaintes relatives aux actes discriminatoires ainsi interdits.

61. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié. L'article stipule ce qui suit:

33. Sous réserve de l'article 32, la Commission doit statuer sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime la plainte irrecevable dans les cas où il apparaît à la Commission que la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi du Parlement.

discrétionnaire semblable à l'organisme chargé d'appliquer l'équité en matière d'emploi.

Il n'est pas rare que des domaines de compétence soient distincts des thèmes généraux d'une politique. Ainsi, même si les indemnités pour accident de travail relèvent des relations du travail, on considère généralement qu'elles constituent un domaine à part et qu'elles sont mieux gérées par un personnel et des systèmes particuliers.

De la même manière, l'équité en matière d'emploi est un des aspects des droits de la personne, mais elle touche aussi aux relations du travail. L'équité en matière d'emploi ne peut être actualisée que dans le milieu de travail et fait appel à des compétences et à des méthodes différentes de celles que l'on retrouve habituellement au sein des commissions des droits de la personne.

Troisième modèle

On compterait sur deux organismes existants: la Commission canadienne des droits de la personne et le Centre canadien du marché du travail et de la productivité⁶².

La Commission canadienne des droits de la personne serait chargée:

- de recueillir des données auprès des employeurs, de les examiner et de les évaluer;
- d'émettre des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi;
- de mener des enquêtes sur les plaintes afin de juger s'il y a eu discrimination;
- du respect de l'obligation contractuelle.

62. Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité a été créé à la suite d'une initiative annoncée en avril 1983 dans le Discours fédéral du budget. Il a pour mandat d'étudier les questions liées à l'amélioration de la productivité, aux besoins en main-d'œuvre et à la croissance de l'emploi au Canada. Le Centre sera composé de deux directions: la Direction de la productivité et de la croissance de l'emploi, qui examinera, de concert avec des représentants des travailleurs et du monde des affaires, la productivité des secteurs public et privé, et la Direction du marché du travail qui analysera l'offre et la demande de compétences clés et formulera des recommandations pour régler ces questions. La signature d'un protocole d'entente visant à faire du Centre une entreprise conjointe (milieu des affaires, monde du travail et gouvernement fédéral) a été annoncée le 27 janvier 1984.

Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité serait chargé:

- d'agir à titre d'organisme consultatif auprès de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'élaboration de lignes directrices, en mettant à profit l'apport de représentants des groupes cibles ainsi que du monde des affaires et des syndicats.

Quatrième modèle

Ce modèle repose sur les dispositions du *Code canadien du travail*⁶³ et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

La Commission canadienne des droits de la personne serait chargée:

- d'émettre des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi;
- de recueillir, d'examiner et d'évaluer les données;
- de mener des enquêtes dans les cas de litige et de rendre un jugement;
- d'assurer le respect de l'obligation contractuelle.

Les inspecteurs nommés en vertu du *Code canadien du travail* seraient chargés:

- de compléter les enquêtes de la Commission canadienne des droits de la personne en surveillant l'application de l'équité en matière d'emploi et en référant les infractions éventuelles à la

63. *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, proclamé en vigueur le 15 juillet 1971, modifié par les S.R.C. 1970 (1^{er} Suppl.), c. 22; 1970 (2^e Suppl.), c. 17; S.C. 1972, c. 18; 1974-75, c. 66, art. 23; 1976-77, c. 28, art. 21 et annexe I, en vigueur le 29 juin 1977; 1976-77, c. 54, par. 74(2), en vigueur le 15 août 1977; 1976-77, c. 33, art. 66, proclamé en vigueur le 1^{er} mars 1978; 1977-78, c. 27, sanctionné le 20 avril 1978, art. 1-20, 22-27.2, 31, 32, 35-51 et 53-74, proclamés en vigueur le 1^{er} juin 1978, art. 52 proclamé en vigueur le 1^{er} juillet 1978, art. 21, 28-30, 33 et 34, proclamés en vigueur le 1^{er} septembre 1978; 1980-81, c. 47, art. 27, en vigueur le 19 février 1981; 1980-81-82, c. 89, art. 31-34, proclamés en vigueur le 1^{er} octobre 1982. Des modifications y ont par la suite été apportées par le projet de loi C-34, sur assentiment royal reçu le 29 juin 1984.

Commission canadienne des droits de la personne afin qu'elle fasse respecter la loi⁶⁴.

La présente Commission ne recommande pas que l'obligation légale d'adopter l'équité en matière d'emploi soit incluse dans le *Code canadien du travail* parce qu'il n'existe pas à l'heure actuelle d'organisme indépendant pour la faire respecter.

SYNDICATS ET ANCIENNETÉ

La majorité des représentants syndicaux que la Commission a rencontrés se sont déclarés en faveur de programmes obligatoires d'action positive⁶⁵. Toutefois, à la lumière de l'expérience américaine, ils reconnaissent que la possibilité de conflit entre le principe de l'action positive et celui de l'ancienneté est bien réel.

La législation du travail oblige les syndicats à représenter équitablement⁶⁶ tous les membres de l'unité de négociation. De plus, lorsqu'ils représentent des employé(e)s d'un établissement régis par le fédéral, les syndicats doivent respecter les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas faire de distinction illicite et doivent éviter de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite «susceptibles» de causer une

64. L'article 38.1 du *Code canadien du travail* prévoit déjà ce type de surveillance et de renvoi dans les cas où il est présumé qu'un employeur ne respecte pas le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. L'article stipule ce qui suit:

Art. 38.1 Application de certains articles. — (1) Aux fins d'établir l'existence d'un acte discriminatoire au sens de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les articles 63, 64, 66, 67, 68, 68.1 et 76 s'appliquent *mutatis mutandis*, comme si la présente Partie interdisait expressément à l'employeur de le commettre.

(2) Rapport à la Commission. — L'inspecteur qui a des motifs raisonnables de croire que l'employeur a commis un acte discriminatoire visé au paragraphe (1) peut en aviser la Commission canadienne des droits de la personne ou déposer une plainte devant celle-ci conformément à l'article 32 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.R.C. 1970 (2^e Suppl.), c. 17, art. 9; S.R.C. 1976-77, c. 33, par. 66(2).

Cet article n'a jamais été appliqué depuis son adoption.

65. Le Congrès du travail du Canada et le Syndicat canadien de la Fonction publique ont tous deux souscrit à une politique visant l'adoption obligatoire de programmes d'action positive. Congrès du Travail du Canada, mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, octobre 1983, p. 5; Syndicat canadien de la Fonction publique, mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, décembre 1983, p. 28-31.

66. *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1 modifié, art. 136.1.

distinction illicite⁶⁷. Les obligations des employeurs et des syndicats en vertu de ces lois, l'existence de recours en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que les exigences proposées dans le présent rapport afin de rendre équitables les pratiques en matière d'emploi et d'augmenter la participation des groupes cibles, tous ces éléments devraient concourir à l'établissement du climat et de la collaboration nécessaires pour ajuster les régimes d'ancienneté⁶⁸.

Il ne faudrait pas condamner outre mesure les régimes d'ancienneté reposant sur la bonne foi. L'ancienneté a été le premier instrument d'équité des syndicats, elle mérite de ce fait un certain respect.

Il est indéniable que dans certains cas des restrictions s'imposent⁶⁹ en matière d'ancienneté. Toutefois, la solution visant à neutraliser la discrimination que peuvent entraîner les régimes d'ancienneté devrait d'abord être recherchée par la voie de négociations collectives plutôt que d'être imposée par la loi⁷⁰.

Aux États-Unis, en vertu de l'article 703(h) du *Titre VII* (Loi sur les droits civiques), les régimes basés de bonne foi sur l'ancienneté qui ne commettent pas délibérément d'actes discriminatoires ne peuvent être accusés de discrimination⁷¹. Cette protection s'appli-

67. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié, art. 10.

68. Si les parties sont d'accord, les conventions collectives en vigueur pourront être modifiées, au besoin, pour que soit atteint l'objectif visé, conformément à l'article 160 du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1 modifié.

69. La Commission des droits civiques des États-Unis en est venue à cette conclusion après avoir constaté que les licenciements selon l'ancienneté perpétuaient les effets des actes discriminatoires commis antérieurement, en maintenant les avantages préalablement acquis par les hommes blancs dans le secteur de l'emploi. Voir États-Unis, Commission on Civil Rights, *Last Hired, First Fired: Layoffs and Civil Rights*, Washington D.C., février 1977, p. 36.

70. La validité des programmes négociés d'action positive dans le secteur privé a été confirmée par la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *United Steelworkers of America, AFL-CIO-CLCU v. Weber*, *supra*, note 53.

71. *Civil Rights Act of 1964*, Pub. L. n° 88-352, 78 Stat. 253 (codifié dans 42 U.S.C. par. 2000e (1976), al. 703(h)).

L'alinéa 703(h) stipule ce qui suit:

Nonobstant toute autre disposition du présent chapitre, ne commet pas un acte illicite l'employeur qui, suivant un régime basé de bonne foi sur le mérite ou l'ancienneté, adopte des critères différents en matière de rémunération ou qui prévoit des conditions ou des prérogatives différentes dans le domaine de l'emploi... pourvu que ces différences ne s'appuient pas sur des motifs de distinction illicite, c'est-à-dire ceux fondés sur la race, la couleur, la religion, le sexe ou l'origine nationale [traduction libre].

que même si ces régimes peuvent avoir des répercussions discriminatoires continues sur des membres de certains groupes, ou s'ils perpétuent les effets d'actes discriminatoires antérieurs⁷². La validité d'un régime d'ancienneté ne peut être contestée avec succès en vertu de la législation contre la discrimination que si l'on peut prouver que le régime a été adopté dans l'intention de faire des distinctions injustes⁷³.

Dans les cas où les tribunaux américains ont jugé qu'il y avait eu discrimination, des mesures correctives ont été apportées. Parmi celles-ci, on retrouve l'application de licenciements proportionnels⁷⁴, l'adoption d'une ancienneté rétroactive pour donner aux employés lésés les années d'ancienneté auxquelles ils ont droit⁷⁵, ainsi que l'élargissement de l'ancienneté calculée au niveau du service à une ancienneté calculée au niveau de l'entreprise afin de favoriser la concurrence⁷⁶.

La Cour suprême des États-Unis a étudié les répercussions désavantageuses des régimes d'ancienneté sur les femmes et les minorités les plus récemment embauchées suite aux mesures d'action positive adoptées pour corriger les actes discriminatoires antérieurs⁷⁷. Malgré ces incidences, la cour a reconnu la validité des régimes d'ancienneté reposant sur la bonne foi, faute d'une intention malveillante de discrimination. Il semble que la Cour suprême ait fondé son jugement sur les termes employés dans la section 703(h) du *Title VII*, où l'on précise que le régime d'ancienneté doit être délibérément discriminatoire pour justifier l'intervention des tribunaux.

72. *International Brotherhood of Teamsters v. United States*, 431 U.S. 324 (1977); *Firefighters Local Union No. 1784 v. Stotts et al.*, (N° 82-206), 1984, (Cour suprême des États-Unis).

73. *United Airlines v. Evans*, 431 U.S. 533 (1977); *American Tobacco Co. v. Patterson* 102 S.Ct. 1534 (1982); *Pullman-Standard v. Swint* 102 S.Ct. 1781 (1982).

74. *Watkins v. United Steelworkers Local 2369*, 516 F.2d 45 (1975), (réformé); *Jersey Central Power and Light Company v. IBEW Local 927*, 508 F.2d 1309, (réformé); *Waters v. Wisconsin Steelworkers*, 502 F.2d 1309.

75. *Franks v. Bowman Transportation Co.*, 424 U.S. 747 (1976).

76. *Quarles v. Philip Morris Inc.*, 279 F. Supp. 505 (1968); *Local 189 United Papermakers and Paperworkers v. United States*, 416 F.2d 980 (1969).

77. *United States v. City of Chicago*, 663 F.2d 1354 (1981); *Boston Firefighters Union, Local 718 v. Boston Chapter NAACP*, 103 S.Ct. 2076 (1983); *Guardians Association v. Civil Service Commission of City of New York*, 103 S.Ct. 3221 (1983); *Firefighters Local Union No. 1784 v. Stotts et al.*, (N° 82-206), (1984), (Cour suprême des États-Unis).

Sur cet aspect, le jugement rendu auparavant par la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Griggs v. Duke Power Co*⁷⁸ se distingue des autres causes en matière d'ancienneté. Dans cette affaire, la Cour suprême des États-Unis avait jugé que le tribunal devait normalement se fonder sur les conséquences des pratiques d'emploi, plutôt que sur les raisons de ces pratiques, pour déterminer s'il y avait eu discrimination, à moins que ces pratiques ne soient dictées par les impératifs de l'entreprise⁷⁹.

Le problème de concilier l'équité des régimes d'ancienneté — conçus pour protéger les employés des pratiques arbitraires des employeurs et pour assurer l'égalité de tous les employés — avec les répercussions négatives de ces régimes sur les groupes nouvellement protégés (en matière d'avancement, de mise en disponibilité et de licenciement) a suscité aux États-Unis un effort pour intégrer de façon harmonieuse les régimes d'ancienneté et les pratiques d'action positive⁸⁰.

Parmi les propositions, on retrouve des régimes d'ancienneté au niveau de l'établissement ou de l'entreprise, une ancienneté privilégiée pour les membres des groupes cibles⁸¹ et des solutions de remplacement aux licenciements telles que des programmes de travail partagé⁸², une réduction de la semaine de travail et des systèmes de licenciements proportionnels ou rotatifs⁸³.

En outre, si les employeurs sont contraints de réviser leurs pratiques d'emploi et leurs exigences de travail, certaines des barrières superflues érigées par les régimes d'ancienneté pourraient bien être mis en lumière. Le fait de perdre son ancienneté en changeant de

78. *Supra*, note 29.

79. *Ibid.*

80. Voir Offerman, Bernard J., «Seniority Systems and Affirmative Action: Are They Legally Compatible in a Slack Economy?», *Labour Studies Journal*, vol. 7, n° 2, automne 1982, p. 99.

81. *Supra*, note 69.

82. Summers, Clyde W. et Love, Margaret C., «Worksharing as an Alternative to Lay-offs by Seniority: Seven Remedies in Recession», *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 124, avril 1976, p. 893.

83. Joseph, Ellen R., «Last Hired, First Fired, Seniority, Layoffs and Title VII: Questions of Liability and Remedy», *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 11, 1975, p. 398, 399.

classification ou de service peut restreindre un employé qui désire changer d'emploi mais qui ne veut pas perdre les avantages qu'il a accumulés au fil des années. Dans le cas des employés qui sont relégués dans des ghettos d'emploi, le prix à payer peut être trop lourd et cette restriction peut limiter de façon permanente leurs options économiques, peu importe leurs aptitudes ou leurs compétences. De ce fait, la perte d'ancienneté pourrait être considérée par la Commission canadienne des droits de la personne comme une forme de discrimination systémique. Une solution possible est l'adoption d'un régime d'ancienneté au niveau de l'établissement plutôt qu'à celui du service — les modalités d'application seraient déterminées par voie de négociation.

La transférabilité des avantages et des droits d'ancienneté à l'intérieur d'une entreprise devrait en définitive être protégée par la loi. À part cela, il n'est pas nécessaire de limiter ou de protéger davantage l'ancienneté par de nouvelles mesures législatives. Si les ententes en vigueur dans une entreprise en particulier doivent être modifiées, il incombe en premier lieu à l'employeur et au syndicat d'effectuer les changements nécessaires. Les employeurs et les syndicats ne parvenant pas à négocier une solution risqueraient d'être soumis à des sanctions et à des mesures correctives imposées par l'organisme d'application approprié.

LE SECTEUR PRIVÉ

La présente Commission recommande que le gouvernement impose l'adoption de programmes d'équité en matière d'emploi aux employeurs réglementés par le fédéral, y compris les entreprises privées sous compétence fédérale. Cette recommandation est basée d'une part sur la généralisation de la discrimination systémique, et d'autre part sur la conviction que la justice repose sur une application générale de la loi. Pour cette raison, les gouvernements provinciaux devraient sérieusement songer à obliger les entreprises leur appartenant et les employeurs réglementés par eux, à adopter des programmes d'équité en matière d'emploi. Les exigences de ces programmes devraient, dans la mesure du possible, s'harmoniser avec celles du gouvernement fédéral.

Le secteur privé réglementé par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comprend les entreprises et les industries sous compétence fédérale, telles que les banques, les transporteurs aériens, les compagnies ferroviaires, les entreprises de camionnage interprovinciales de même que les sociétés d'exploitation des mines

d'uranium⁸⁴. Ce secteur représente approximativement 5,5 % de la main-d'œuvre du Canada⁸⁵.

Les représentants du secteur privé qui ont témoigné devant la Commission ne s'opposaient pas en principe à la mise en œuvre de mesures permettant d'améliorer les taux d'activité des membres des quatre groupes cibles. Cependant, ils préféraient que le moment opportun pour la mise en œuvre de cette amélioration soit dicté par les forces naturelles du marché et par leurs propres besoins organisationnels, plutôt que par une intervention de l'État.

Par ailleurs, ils semblaient admettre le fait qu'une forme quelconque d'intervention était inévitable. L'intention d'envisager l'action positive, exprimée par le gouvernement fédéral dans le Discours du Trône⁸⁶ de 1980, l'introduction subséquente en juin 1983 d'une forme d'action positive par le Conseil du Trésor⁸⁷, l'absence de changements significatifs par le biais des moyens volontaires, et l'existence depuis une génération d'un système semblable aux États-Unis étaient tous des facteurs qui contribuaient à ce sentiment de l'inévitable.

La principale préoccupation des intervenants du secteur privé était qu'un programme obligatoire ne tiendrait pas compte des réalités économiques et commerciales. Plusieurs d'entre eux s'opposaient à une réglementation excessive et faisaient directement allusion à la lourdeur et à l'administration oppressive qui avaient caractérisé l'intervention américaine. Ils craignaient que les coûts d'un programme d'action positive ne justifient pas les avantages qu'ils pourraient en tirer, et que l'imposition de quotas, qui aux yeux de la plupart d'entre eux faisait nécessairement partie de tout programme d'action positive, pourrait se traduire par le recrutement ou la promotion d'employés incompetents dans le seul but d'atteindre des objectifs numériques prédéterminés.

84. Commission canadienne des droits de la personne, *Loi canadienne sur les droits de la personne: guide pour employeurs*, Ottawa, 1981, p. 4, 5.

85. La Commission canadienne des droits de la personne a compétence sur environ 11 % de la main-d'œuvre canadienne. Tarnopolsky, Walter Surma, *Discrimination and the Law in Canada*, Toronto, Richard De Boo, 1982, p. 82.

86. Le Discours du Trône du 14 avril 1980 contient un engagement ferme à répondre aux besoins spéciaux, sur le plan de l'emploi, des femmes, des autochtones et des personnes handicapées et à donner l'exemple par la mise en œuvre de mesures d'action positive dans la fonction publique fédérale.

87. *Supra*, note 20.

Les représentants du secteur privé prônaient une démarche évolutive, selon laquelle l'augmentation du taux d'activité coïnciderait avec une augmentation du bassin de candidats qualifiés alimentée par les individus faisant partie des groupes cibles. Ils ont aussi suggéré le recours à des incitations fiscales pour encourager le respect des lois.

La présente Commission est d'accord avec les conclusions respectives du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail dans les années 1980⁸⁸ et du Conseil économique du Canada⁸⁹ selon lesquelles ni les stimulants fiscaux ni les incitations comme les prêts assortis de conditions de faveur ou les systèmes de subventions par prélèvements ne sont appropriés.

En effet, le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail dans les années 1980 a formulé les observations suivantes:

Les stimulants fiscaux peuvent comporter certains désavantages, dont les suivants:

Ils ne sont pas d'application universelle. Nombre de petites entreprises ne paient pas d'impôt. L'amortissement, les avantages fiscaux et les dépenses de mise en marche font souvent que, dans leurs premières années d'opération, les entreprises ne paient pas d'impôt.

Il s'agit en règle générale d'incitations d'ordre général et non particulier. Autrement dit, il peut s'effectuer beaucoup de «gaspillage» si l'on accorde des incitations à des entreprises qui iraient de l'avant de toute façon.

Des «fuites» de capitaux hors du Canada peuvent réduire l'efficacité de ces incitations. Comme 50 % des industries minières et manufacturières canadiennes appartiennent à des intérêts américains, la valeur nette des taux d'imposition dégressifs canadiens est grandement diminuée. Les avantages fiscaux au Canada donnent lieu à une augmentation des impôts aux États-Unis lorsque les fonds sont rapatriés, ce qui constitue un virement de fonds du Trésor canadien au Trésor américain.

88. *Supra*, note 4, Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*.

89. Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences: travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80*, Ottawa, 1982.

Ils sont de nature aléatoire. Autrement dit, leur valeur étant fonction de la rentabilité de l'entreprise, ils ne sont pas aussi avantageux que les subventions, lorsque l'effet prévu des deux types d'incitations s'équivalent pour l'entreprise.

Ils sont biaisés en faveur du capital et il est difficile de s'assurer qu'ils aient un effet direct sur l'emploi⁹⁰.

Il conclut également que les prêts assortis de conditions de faveur et les garanties de prêts comportent des inconvénients quant à leur effectivité pour les raisons suivantes:

Ils ne sont avantageux que pour un certain nombre d'entreprises. Les entreprises qui ont facilement accès aux marchés des capitaux ne sont pas très attirées par des prêts assortis de conditions de faveur ou des garanties de prêts.

Ils peuvent avoir pour effet d'inciter les entreprises à accumuler de très fortes dettes d'immobilisations, ce qui les rendrait moins aptes à résister aux mouvements cycliques et à demeurer solvables. Malheureusement, c'est la main-d'œuvre qui aurait à assumer les coûts de ce plus grand risque.

Les garanties, en particulier, peuvent réduire les possibilités que l'entreprise s'engage à des investissements continus qui auraient pour effet d'engendrer des emplois additionnels. Étant donné que la valeur de la garantie diminuera à mesure que l'entreprise accroîtra des placements en actions pour effectuer son expansion, les nouveaux investissements pourraient être retardés⁹¹.

Le Conseil économique du Canada a fait observer qu'en Grande-Bretagne, on a constaté que le système de subventions par prélèvement posait, surtout dans les petites entreprises, des «problèmes indéniables», même comme mécanisme visant à encourager la formation⁹².

90. *Supra*, note 87. Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, p. 133, 134.

91. *Ibid.*

92. *Supra*, note 89, p. 105.

OBLIGATION CONTRACTUELLE

L'obligation contractuelle est une méthode visant à encourager l'équité en matière d'emploi dans le secteur privé en utilisant le levier de la puissance d'achat de l'État⁹³. Aux États-Unis, elle s'est révélée une incitation efficace à changer les pratiques d'emploi discriminatoires⁹⁴. En pratique, cela signifie que l'État ne consent à acheter des biens et services qu'aux entreprises qui acceptent de mettre en pratique l'équité en matière d'emploi⁹⁵.

L'obligation contractuelle est un programme qu'il peut être difficile de contrôler efficacement. Dans le cas d'un contrat à court terme, le non-respect d'un engagement à assurer la participation de groupes cibles peut n'être décelé que longtemps après l'exécution du contrat. D'autre part, les contrats à long terme peuvent se trouver embourbés dans des retenues de garantie, des injonctions ou autres interruptions en attendant qu'on établisse s'il y a eu ou non respect des contrats.

L'idéal serait que toutes les entreprises ou sociétés sous compétence fédérale ou provinciale soient soumises à des lois d'équité en matière d'emploi, tout comme elles sont assujetties à des lois anti-discriminatoires. Les entreprises qui passent des marchés avec le gouvernement fédéral, étant obligées par la loi à pratiquer l'équité en matière d'emploi, n'auraient donc pas à s'y engager par contrat.

En l'absence de lois de ce genre, l'obligation contractuelle, même si son application est peut-être malaisée, n'en demeure pas moins la meilleure solution de rechange pour amener les entreprises réglementées par le fédéral et les provinces et qui passent des marchés avec le gouvernement fédéral à pratiquer l'équité en matière d'emploi⁹⁶.

En vertu de l'obligation contractuelle, les entreprises auraient, aux termes de leur contrat, à se plier aux mêmes exigences que les

93. La recommandation de l'Organisation internationale du travail concernant la discrimination en matière d'emploi (n° 111) stipule que les membres de l'OTI doivent combattre la discrimination «en subordonnant l'octroi de contrats entraînant des dépenses publiques à l'application desdits principes» (alinéa 3(b)(ii)).

94. *Supra*, note 23, rapport du Comité Hatch, p. viii.

95. *Supra*, note 23, rapport du Comité Hatch, p. 11.

96. Compte tenu de l'importance des dépenses fédérales, l'incidence d'un programme fédéral de respect de l'obligation contractuelle s'appliquant aux entreprises réglementées par les gouvernements fédéral et provinciaux ne saurait être négligée.

employeurs sous compétence fédérale, y compris la pratique de l'équité en matière d'emploi et la collecte et la présentation de données⁹⁷. Au besoin, des dispositions contractuelles supplémentaires pourraient être négociées, compte tenu de besoins locaux, telles que l'établissement d'objectifs et de calendriers précis et la nécessité de fournir des cours adéquats de formation, le transport ou encore l'hébergement dans les régions nordiques ou isolées du Canada. Au Canada, l'obligation contractuelle doit s'appliquer aux sous-traitants, comme c'est le cas aux États-Unis.

En 1980, le gouvernement canadien a passé des contrats avec 25 000 à 30 000 entreprises pour une valeur de 6,5 milliards de dollars à des entreprises du secteur privé, et de 5,5 milliards de dollars de plus à des sociétés d'État⁹⁸. Un organisme fédéral, soit le ministère des Approvisionnements et Services, a à lui seul signé, en 1982-1983⁹⁹, 333 928 contrats se chiffrant à 5 milliards de dollars avec des entreprises du secteur privé. En 1983-1984, ce chiffre devait passer à 10 milliards de dollars¹⁰⁰.

C'est le nombre d'emplois créés, et non celui des entreprises contre lesquelles des sanctions ont été prises, qui devrait mesurer le succès du programme d'obligation contractuelle¹⁰¹.

Une récente étude du Congrès américain sur l'obligation contractuelle conclut à ce qui suit:

Presque tous les témoins estimaient que l'idée qui sous-tend la constitution de l'OFCCP (Service chargé de l'obligation contractuelle), c'est-à-dire la nécessité d'un programme fédéral obligeant les entrepreneurs fédéraux à avoir des pratiques d'emploi non discriminatoires, était

97. Aux États-Unis, en vertu de l'alinéa 209(a)(1) du décret-loi 12086, le secrétaire du Travail peut divulguer les noms des entrepreneurs ou des syndicats qui se sont ou ne se sont pas conformés au décret-loi.

98. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, *Les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée: de nouvelles perspectives d'emploi pour les femmes*, mémoire présenté au Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80, janvier 1981, p. 26.

99. Estabrook, Barry, «Ottawa Gears Up Affirmative Action», *Financial Times of Canada*, 28 mai 1984, p. 5.

100. Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, juillet 1984.

101. *Supra*, note 23, rapport du Comité Hatch, p. 69.

une activité fédérale valable qui devait se poursuivre. On se préoccupait davantage des mécanismes actuels servant à assurer le respect de cette obligation que de l'obligation elle-même¹⁰² [*traduction libre*].

Comme nous l'avons déjà indiqué, aux États-Unis, deux organismes fédéraux veillent au respect des exigences antidiscriminatoires. L'Office of Federal Contract Compliance (OFCCP) contrôle l'application des mesures d'action positive des compagnies qui ont des contrats avec le gouvernement américain¹⁰³ et l'Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) (Commission sur l'égalité des chances d'emploi) administre les exigences antidiscriminatoires en vertu du *Title VII du Civil Rights Act de 1964* (Loi sur les droits civiques)¹⁰⁴. Les exigences des deux bureaux diffèrent souvent.

Une société américaine peut être soumise aux exigences parfois contradictoires de l'OFCCP et de l'EEOC¹⁰⁵. Ce genre de chevauchement peut être inutilement dispendieux, inefficace et frustrant, tant pour les sociétés que pour le public¹⁰⁶.

L'idéal serait que l'organisme canadien veillant au respect de l'équité en matière d'emploi dans les secteurs réglementés par le fédéral se charge aussi du respect de l'obligation contractuelle dans le secteur privé. Comme l'article 19 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁰⁷ permet l'adoption de règlements en vue d'assurer le respect des obligations contractuelles, il existe actuellement une possibilité de chevauchement. Si ce n'est pas la Commission canadienne des droits de la personne qui est habilitée à faire respecter l'équité en matière d'emploi dans les secteurs de compétence fédérale, l'article 19 de la Loi devrait alors être abrogé. Toutefois, si l'on ne crée pas d'organisme d'application, il faut alors renforcer l'article 19 et adopter les règlements nécessaires.

Au Canada, le gouvernement fédéral possède le pouvoir d'exiger le respect des contrats en vertu de l'article 91(A) de la Constitution,

102. *Supra*, note 23, rapport du Comité Hatch, p. 64.

103. En 1978, après des années d'administration et de mise en application de l'obligation contractuelle par diverses autorités fédérales contractantes, le président Carter a réuni l'OFCCP en un seul organisme (décret-loi 12086).

104. Pub. L. n° 88-352, 78 Stat. 253 (codifié dans 42 USC par. 2000e (1976)).

105. *Supra*, note 23, rapport du Comité Hatch, p. 14.

106. *Ibid.*, p. 21.

107. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié.

c'est-à-dire la disposition relative au «pouvoir de dépenser»¹⁰⁸. Cet article permet au gouvernement de «dépenser de l'argent [...] et d'imposer des conditions sur l'affectation de ces fonds pendant qu'ils sont encore entre ses mains»¹⁰⁹ [*traduction libre*]. C'est à partir de cette prescription que découle l'autorité d'imposer des conditions aux entrepreneurs qui désirent faire affaire avec le gouvernement fédéral¹¹⁰.

La capacité d'imposer «les restrictions et conditions que le Parlement pourra juger utiles de promulguer»¹¹¹ [*traduction libre*] ne permet toutefois pas au gouvernement fédéral d'exercer son autorité dans un domaine où il n'a pas compétence en vertu de la Constitution, et ce, que le bénéficiaire consente ou non à l'initiative en question¹¹². Mais il n'y a aucun empêchement constitutionnel apparent qui s'oppose à l'adoption d'une loi-cadre qui permettrait au gouvernement fédéral d'exercer son pouvoir de dépenser afin d'exiger des entrepreneurs qu'ils se conforment à une condition selon laquelle ils s'engagent à souscrire à l'équité en matière d'emploi.

Dans certains cas, il pourra arriver qu'un entrepreneur faisant affaire avec le gouvernement fédéral soit soumis en même temps au respect des contrats imposé par le gouvernement fédéral et aux lois provinciales en vigueur sur les relations de travail. Lorsque la prescription fédérale et la loi provinciale se chevauchent, les questions de prééminence et la possibilité d'un conflit constitutionnel peuvent se poser¹¹³.

108. *Loi constitutionnelle de 1867*.

109. *Société canadienne d'hypothèques et de logement c. Co-Operative College Résidences Inc. et al.* (1975), 13 O.R. (2d) 394, p. 410.

110. *Four B Manufacturing Ltd. c. Les Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et la Commission des relations de travail de l'Ontario* [1980], 1 R.C.S. 1031, p. 1045. Ce pouvoir existe, même si les relations de travail sont d'abord et avant tout des questions de compétence législative provinciale.

111. *In the Matter of a Reference as to Whether the Parliament of Canada Had Legislative Authority to Enact the Employment and Social Insurance Act, Being Chapter 38 of the Statutes of Canada, 1935*, [1936] R.C.S. 427, p. 457.

112. *R. c. Dominion Stores Ltd.* (1980), 30 N.R. 399; voir aussi Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1977, p. 71.

113. *Construction Montcalm Inc. c. Minimum Wage Commission* [1979], 1 R.C.S. 754. Ce cas ne comportait aucun conflit direct. Dans *Four B Manufacturing Ltd.* (*supra*, note 110), le tribunal a jugé «qu'en ce qui concerne les relations de travail, la compétence législative provinciale est la règle, la compétence fédérale exclusive est l'exception» (p. 1045).

En vertu de la doctrine constitutionnelle de la prééminence, si, dans l'opinion des tribunaux, les lois ou décrets provinciaux en vigueur et les lois et décrets fédéraux en vigueur ne peuvent s'appliquer simultanément, c'est la législation fédérale qui doit prévaloir et la législation provinciale devient inopérante. Toutefois, la Cour suprême du Canada a récemment adopté une position restrictive sur le droit de prééminence, en établissant qu'une loi provinciale est inopérante uniquement s'il y a conflit formel avec une loi fédérale. Il a été statué que le conflit n'existe que dans les cas où la conformité à une loi conduit à la violation de l'autre¹¹⁴.

Toutefois, étant donné la similarité des lois sur les droits de la personne dans l'ensemble du Canada, la probabilité de conflit est limitée. Cependant, il pourra arriver, dans le cas des exigences ayant trait à «l'égalité de salaire», que les lois provinciales soient moins strictes que la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Mais il s'agit là d'une divergence inusitée et, dans un tel cas, un tribunal pourra éviter d'établir qu'il y a conflit en exigeant simplement qu'il y ait conformité à la loi la plus stricte¹¹⁵. La seule existence de lois fédérales et provinciales dans le même domaine n'entraîne pas nécessairement l'existence d'un conflit et, lorsque c'est possible, les deux lois devraient pouvoir s'appliquer¹¹⁶. Néanmoins, d'ici à ce que les tribunaux se soient prononcés sur la question, nous ne savons pas encore avec certitude si une loi provinciale applicable à un entrepreneur faisant affaire avec le gouvernement fédéral serait rendue inopérante si elle entrait en conflit avec une loi fédérale fondée sur le pouvoir de dépenser¹¹⁷.

À toutes fins pratiques, lorsqu'il y a conflit entre les prescriptions fédérales et provinciales, un certain nombre d'options devraient être prises en considération. Le Comité permanent des fonctionnaires responsables des droits de la personne, qui comprend des représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provin-

114. Colvin, Eric, «Legal Theory and the Paramountcy Rule», *McGill Law Journal*, vol. 25, 1979-1980, p. 82-98. Voir aussi *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon* (1982), 138 D.L.R. (3rd), [1982] 1 R.C.S. 21; *R. c. Baert Construction Ltd.* [1975], 3 W.W.R. 347.

115. *Ross c. Registraire des véhicules automobiles* [1975], 1 R.C.S. 5, (1974) 42 D.L.R. (3rd) 68.

116. Tarnopolsky, Walter Surma, «Legislative Jurisdiction with Respect to Anti-Discrimination (Human Rights) Legislation in Canada», *Ottawa Law Review*, vol. 12, n° 1, 1980, p. 43.

117. La Forest, Gerard V., *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution* (2^e éd.), Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1981, p. 48.

ciaux et des Territoires, pourrait être invité à envisager des solutions à ces incohérences. Une autre possibilité, si l'on tient compte que toutes les commissions des droits de la personne disposent d'une certaine latitude quant à l'opportunité d'entreprendre ou non l'examen d'une plainte en matière de discrimination¹¹⁸, consisterait d'un commun accord entre les commissions fédérale et provinciales sur les droits de la personne d'empêcher qu'une plainte soit instruite ou de reporter à plus tard les procédures engagées à un palier de règlement lorsqu'il y a déjà des procédures en cours à un autre palier. Le sous-alinéa 33b)(i) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, par exemple, permet à la Commission fédérale de s'abstenir de statuer sur une plainte lorsqu'il semble que «la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi du Parlement»¹¹⁹.

Non seulement le gouvernement fédéral a-t-il juridiction pour exiger le respect des obligations contractuelles, mais il a également le pouvoir d'adopter toutes les lois qui s'imposent et de prévoir des recours et des procédures d'application¹²⁰. Une mesure législative, plutôt qu'administrative, semble préférable étant donné la durée

118. En vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (S.C. 1976-1977, c. 33 modifié), la Commission peut, à sa seule discrétion, former un tribunal à toute étape postérieure au dépôt de la plainte.

Les divers statuts provinciaux stipulent qu'une commission d'enquête peut être constituée *s'il n'est pas possible de parvenir à un règlement mais que dans tous les cas, la décision finale appartient au ministre*. En Ontario, par exemple, il faut faire une proposition en ce sens au ministre compétent, tandis qu'au Manitoba, il y a un pouvoir discrétionnaire de le faire ou ne pas le faire. En Saskatchewan, la Commission peut exiger la tenue d'une enquête mais, si elle ne le fait pas, le ministre le peut. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, l'agent chargé d'enquêter et de chercher à obtenir un règlement doit proposer une ligne de conduite une fois que la plainte s'est avérée fondée.

119. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33, modifié, al. 33b)(i).

En vertu de cette loi, la Commission peut décider qu'une plainte est irrecevable, si elle peut être mieux instruite en vertu d'une autre loi fédérale. Dans le cas des codes provinciaux, cette option s'applique quand une autre loi provinciale permettrait de mieux régler la plainte. Un accord fédéral-provincial ne serait donc en vigueur que s'il était intégré aux codes fédéraux et provinciaux respectifs de droits de la personne.

120. *Quebec North Shore Paper c. C.P. Ltée.* [1977], 2 R.C.S. 1054, p. 1063; *La Reine c. Prytula* [1979], 2 C.F. 516, p. 523; *Rhine c. Sa Majesté la Reine* [1980], 2 R.C.S. 442, d'après Laskin, C.J.

d'application indéterminée des directives du Cabinet¹²¹. L'exigence relative au respect des contrats s'appliquerait à toutes les activités des compagnies ou des entreprises qui font affaire avec le gouvernement fédéral.

Les employeurs soumis à la législation relative à l'obligation contractuelle pourraient inclure ceux qui sollicitent des contrats de location avec le gouvernement fédéral pour l'extraction des ressources¹²², ceux qui obtiennent du gouvernement fédéral des prêts, des subventions ou des garanties et ceux qui sollicitent des contrats d'approvisionnement ou de services auprès du gouvernement fédéral¹²³. On pourrait envisager, s'il y a lieu, de fixer une taille minimale pour les entreprises devant être assujetties à l'obligation contractuelle.

ÉGALITÉ DE RÉMUNÉRATION

«Presque partout subsiste une nette division du travail par sexe, certaines tâches étant étiquetées «travail d'homme» et d'autres «travail de femme». [...] On crée une situation dans laquelle le travail traditionnellement confié à des hommes appelle une rémunération plus élevée et plus de prestige, tandis que le travail traditionnellement confié à des femmes recueille une rémunération plus basse et moins de prestige. [...] Cette conception n'a aucune logique interne.»¹²⁴

L'application de l'équité en matière d'emploi ne peut se concevoir sans l'égalité de rémunération. Tout programme visant à rendre

121. Le paragraphe 34b) de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c. F-10 modifié, se lit comme suit:

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus et, nonobstant toute autre loi,

b) peut édicter des règlements concernant la garantie à fournir à Sa Majesté et en son nom pour assurer la fidèle exécution des contrats.

Cette disposition semble donner le pouvoir d'édicter des règlements obligeant un entrepreneur à donner des assurances visant à éviter les pratiques discriminatoires interdites aux termes des articles 5 à 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (S.C. 1976-1977, c. 33 modifié).

122. Comme en vertu de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, S.C. 1980-1981, c. 81 et des accords de concession du sol conclus en Saskatchewan avec des compagnies comme Amok/Cluff Mining, *supra*, note 16.

123. Dans le cas où des conventions collectives sont en vigueur, le paragraphe 160(2) du *Code canadien du travail* (S.R.C. 1970, c. L-1 modifié) permet la modification de toute disposition (sauf la durée de la convention) avant son expiration, si cela est nécessaire au respect des obligations contractuelles.

124. Bureau international du travail, *Égalité de chances et de traitement pour les travailleuses*, Rapport VIII (Conférence internationale du travail, 60^e session, 1975), Genève 1974, p. 22.

plus équitables les pratiques en milieu de travail doit prévoir l'adoption de mesures sur l'égalité de salaire.

L'écart salarial entre les hommes et les femmes est l'un des rares points qui n'est pas remis en cause dans le débat sur l'égalité. Certes, il nous faut encore répondre à certaines questions, les deux principales étant l'étendue de l'écart et comment le réduire. Mais personne ne doute du fait que les femmes sont moins rémunérées que les hommes, parfois pour le même travail et parfois pour un travail comparable.

L'avocat représentant l'American Federation of State, County, and Municipal Employees, syndicat qui a poursuivi en justice l'État de Washington¹²⁵ dont les fonctionnaires féminins touchaient moins que les fonctionnaires masculins, et qui a obtenu gain de cause, a affirmé ce qui suit: «Mettre fin à la discrimination coûte de l'argent, mais personne n'oserait prétexter cette raison pour continuer de payer les Noirs moins que les Blancs»¹²⁶ [*traduction libre*]. Pourtant, on soulève constamment la question des coûts pour justifier la rémunération inférieure des femmes. Aux États-Unis, les femmes gagnent 61 % de ce que gagnent les hommes¹²⁷.

La rhétorique actuelle concernant l'égalité de rémunération semble parfois suggérer qu'il ne s'agit pas d'une question cruciale. Parler d'un écart salarial de «seulement» 10 % tend à banaliser le problème et laisse entendre que l'écart s'est maintenant rétréci au point d'être tolérable.

Ce n'est pas le cas. En 1911, le salaire moyen des travailleuses canadiennes s'établissait à 53 % de celui des hommes¹²⁸. En 1982, on estimait qu'il était 55 % à 64 % de celui des hommes¹²⁹. Autrement dit, une augmentation de 2 à 11 % tout au plus en 70 ans. Ce

125. *American Federation of State, County, and Municipal Employees et al. v. State of Washington et al.*, 33 FEP Cases 808.

126. Newnan, Winn, cité dans Lewin, Tamar, «A New Push to Raise Women's Pay», *New York Times*, 1^{er} janvier 1984, section 3, p. 15.

127. U.S. Bureau of Labor Statistics, mentionné par David Lauter dans «Pay Bias Enters a New Age», *National Law Journal*, vol. 6, n° 17, 2 janvier 1984, p. 25.

128. Phillips, Paul et Phillips, Erin, *Women and Work: Inequality in the Labour Market*, Toronto, James Lorimer, éd., 1983, p. 52.

129. Statistique Canada, *Répartition du revenu du Canada selon la taille du revenu, 1982*, Cat. n° 13-207 Annuel, Ottawa, 1984, (55 % représente la comparaison entre les travailleurs et les travailleuses à plein temps et à temps partiel; 64 % représente seulement la comparaison entre les travailleurs et les travailleuses à plein temps toute l'année).

qui étonne, tout d'abord, c'est le nombre d'années durant lesquelles l'écart a été toléré et, deuxièmement, le fait qu'il soit tout simplement toléré.

Le salaire annuel moyen des hommes travaillant toute l'année à temps plein, en 1982, était de 25 096 \$. Pour les femmes, il était de 16 056 \$ ou 63,9 % de celui des hommes. Le salaire annuel moyen des hommes travaillant à temps plein et à temps partiel se chiffrait à 19 164 \$. Celui des femmes était de 10 472 \$, soit 54,6 % du salaire moyen des hommes¹³⁰. Le tableau 2 nous montre que les femmes gagnent beaucoup moins que les hommes dans toutes les catégories professionnelles. Même dans la catégorie du travail administratif, une travailleuse à temps plein touchait en moyenne, en 1982, un salaire équivalant à 66,9 % de celui d'un travailleur à temps plein dans la même catégorie.

Tableau 2

Revenu moyen des femmes par rapport à celui des hommes, en pourcentage et par profession — 1982

Profession	Travailleuses à	
	temps plein et à temps partiel	Travailleuses à temps plein, toute l'année
Direction	55,6 %	58,2 %
Professions libérales	61,8	68,0
Travail administratif	62,9	66,9
Vente	46,1	57,1
Services	46,7	55,5
Agriculture, etc.	47,8	56,4
Transformation et usinage	54,5	57,6
Fabrication	50,2	54,0
Transports	54,1	60,8

Source: Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs. Données non publiées, 1983.

Si l'on tient compte que les prestations d'assurance-chômage sont établies en fonction du salaire, comme l'est la pension de retraite, on voit à quel point le problème est aigu.

130. *Ibid.*

En 1982, le revenu familial moyen s'élève à 35 265 \$ dans les ménages où les deux conjoints travaillent, mais où le mari est le soutien principal. Lorsque l'épouse est le soutien principal le revenu familial se chiffre à 28 716 \$. Lorsque seul le mari travaille, le revenu familial moyen atteint 24 287 \$. Toutefois, lorsque seule la femme travaille, il baisse à 9 956 \$. Dans 11,4 % des ménages, soit 557 000 familles¹³¹, l'épouse gagnait un salaire plus élevé ou égal à celui de son époux.

Les pertes pour les femmes sont gigantesques. Et leur sacrifice ne sert aucunement à réaliser un objectif social qui soit justifiable. Prétendre, comme le font certains, que nous n'avons pas les moyens de rémunérer les femmes au même taux que les hommes, c'est insinuer que les femmes se doivent d'accepter un moindre salaire jusqu'à ce qu'on ait donné suite aux autres priorités financières. C'est une insulte que personne ne devrait tolérer. Elle s'inspire d'ailleurs d'un raisonnement inadmissible: accepter les distinctions arbitraires fondées sur le sexe et s'en servir comme prétexte pour continuer d'imposer des conditions injustes, surtout lorsque l'économie se porte mal.

Si l'argument était logique, sinon équitable, on pourrait supposer un certain redressement de la situation des femmes lorsque l'économie s'améliore. Mais faire appel aux femmes pour amortir les avatars de l'économie est un sophisme. Autrement, nous aurions été témoin de la fluctuation de l'écart entre les salaires des hommes et ceux des femmes au cours des ans, selon la conjoncture économique. Or, il n'y a pas eu de fluctuations¹³². L'écart persiste, quelle que soit la conjoncture. Il persiste en dépit de l'éthique. Il persiste contre la loi.

Lois sur l'égalité de salaire

Il est illégal au Canada de rémunérer les femmes à un taux inférieur à celui des hommes pour le même travail dans le même établissement. Des lois à cet égard ont été votées pour la première fois en 1951¹³³. Dans certaines provinces, notamment à Terre-

131. Statistique Canada, données non publiées extraites de l'Enquête sur les finances des consommateurs, 1983.

132. Statistique Canada, Division du revenu et des dépenses des consommateurs, *Gains des hommes et des femmes: certaines années 1967 à 1979*, Cat. n° 13-577 Hors série, Ottawa, 1981, p. 11; *Supra*, note 128, p. 52.

133. *Female Employees Fair Remuneration Act*, S.O. 1951, c. 26. L'Ontario fut suivi par la Saskatchewan (1952), la Colombie-Britannique (1953), le Canada (1956), le Manitoba (1956), l'Alberta (1957), la Nouvelle-Écosse (1957), l'Île-du-Prince-Édouard (1959), le Nouveau-Brunswick (1961), le Yukon (1963), le Québec (1964), les Territoires du Nord-Ouest (1966) et Terre-Neuve (1971).

Neuve¹³⁴, au Nouveau-Brunswick¹³⁵, à l'Île-du-Prince-Édouard¹³⁶, au Québec¹³⁷, en Colombie-Britannique¹³⁸, en Alberta¹³⁹, et aux Territoires du Nord-Ouest¹⁴⁰, ces lois sont appliquées par les organismes des droits de la personne.

En Ontario¹⁴¹, au Manitoba¹⁴², en Nouvelle-Écosse¹⁴³, en Saskatchewan¹⁴⁴, et au Yukon¹⁴⁵, la loi est mise en application par les ministères du Travail. À l'échelle fédérale, elle est administrée par la Commission canadienne des droits de la personne¹⁴⁶. On utilise généralement l'expression lois sur «l'égalité de salaire» pour désigner l'ensemble de ces lois. La plupart prévoient des exceptions d'après l'ancienneté ou les régimes de mérite.

Le débat actuel sur ces lois porte sur la question de savoir si l'égalité de salaire s'applique seulement aux emplois sensiblement similaires ou si elle englobe également des emplois différents de valeur comparable. Selon toutes les lois provinciales, les femmes doivent toucher le même salaire pour un travail égal ou «sensiblement similaire». On a tout d'abord commencé par appliquer le principe «à travail égal, salaire égal» uniquement lorsque les disparités salariales pouvaient être prouvées pour des emplois identiques.

-
134. *Newfoundland Human Rights Act*, R.S.N. 1970, c. 262 modifié, S.N. 1974, n° 114, art. 10.
135. *Loi sur les droits de l'Homme*, L.R.N.B. 1973, c. H-1. Les dispositions relatives à la parité salariale sont considérées comme étant comprises dans celles portant sur l'interdiction de la discrimination sexuelle.
136. *Prince Edward Island Human Rights Act*, S.P.E.I. 1975, c. 72, par. 7(1).
137. *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*, L.R.Q. 1977, c. C-12, art. 19.
138. *British Columbia Human Rights Act*, S.B.C. 1984, c. 22, art. 7.
139. *Individual Rights Protection Act*, R.S.A. 1980, c. I-2, art. 6.
140. *Fair Practices Ordinance*, R.O.N.W.T. 1974, c. F-2, art. 6.
141. *Employment Standards Act*, L.R.O. 1980, c. 137, art. 33.
142. *Employment Standards Act*, R.S.M. 1970, c. E-110 modifié, R.S.M. 1975, c. 20, partie IV, art. 39-43.
143. *Labour Standards Code*, S.N.S. 1972, c. 10 modifié, S.N.S. 1976, c. 41; S.N.S. 1977, c. 68, art. 55-57.
144. *Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, c. L-1, partie III.
145. *Labour Standards Ordinances*, R.O.Y.T. 1971, c. L-1 modifié, O.Y.T. 1973 (1st), c. 13, art. 12.1.
146. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié; S.C. 1977-78, c. 22; S.C. 1980-81, c. 54; S.C. 1980-81-82, c. 111; S.C. 1980-81-82, c. 143, par. 11(1).

Récemment, toutefois, dans leur interprétation de la loi, les tribunaux ont jugé que la loi prévoyait la comparaison de fonctions similaires en plus de la description de tâches¹⁴⁷. Un tribunal, par exemple, a jugé que les aides-infirmières devaient toucher le même salaire que les garçons de salles d'hôpital pour un travail similaire, même si les fonctions ne se recoupaient pas parfaitement¹⁴⁸.

D'après la loi, il n'est donc pas nécessaire que les emplois soient les mêmes à tous points de vue pour justifier un salaire égal pour un travail égal ou similaire. Pourvu que les fonctions et les conditions de travail soient similaires, on pourra comparer les emplois en vertu des lois provinciales afin de déterminer si le salaire d'un poste a été arbitrairement fixé plus bas ou plus haut que celui d'un autre.

Malgré l'existence de ces lois sur l'égalité de rémunération, les salaires féminins sont souvent de 10 à 20 % inférieurs aux salaires masculins, même lorsqu'il s'agit du même travail dans la même entreprise¹⁴⁹. Des études canadiennes utilisant l'une des deux méthodes approuvées pour évaluer l'égalité de salaire¹⁵⁰ montrent que les Canadiennes gagnent généralement de 50 à 80 % de ce que gagnent les hommes¹⁵¹. Une différence de 10 % à 20 % est directement attribuable à la discrimination. Le restant tient à des facteurs, comme l'expérience, les études, la formation et les périodes d'inactivité¹⁵².

-
147. *Attorney General of Alberta c. Gares et al.* (1976), 67 D.L.R. (3rd), 635 (Alta. S.C., Trial Div.); *Re Board of Governors of Riverdale Hospital and the Queen in Right of Ontario*, [1973] 2 O.R. 441 (C.A.); *Re Leisure World Nursing Homes Ltd. and Director of Employment Standards et al.* (1980), 29 O.R. (2d) 144 (Div.Ct).
148. *Attorney General of Alberta c. Gares et al.*, *supra*, note 147; *Re Board of Governors of Riverdale Hospital and the Queen in Right of Ontario*, *supra*, note 147.
149. Gunderson, Morley, «Structures de travail» dans *Pouvoir choisir: l'objectif pour les Canadiennes*, Gail C.A. Cook éd., Ottawa, Statistique Canada, Institut de recherches C.D. Howe, 1976, p. 133; Travail Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Les femmes dans la population active, 1978-1979, Partie II — Les gains des femmes et des hommes*, Ottawa, 1981.
150. Deux méthodes de base ont été utilisées pour mesurer la disparité des revenus. La méthode de l'échantillonnage compare les revenus des hommes et des femmes qui occupent des emplois identiques dans le même établissement et qui possèdent les mêmes compétences professionnelles, ont le même rendement et effectuent les mêmes heures de travail. Selon la méthode «pondérée», on calcule d'abord le rapport entre le revenu brut des hommes et celui des femmes. On détermine ensuite les différences nettes en pondérant les écarts dus aux facteurs de productivité. Les différences inexplicables qui en résultent sont considérées représenter la disparité.
151. Un certain nombre de ces études sont examinées dans Gunderson, Morley, *The Male-Female Earnings Gap in Ontario: A Summary*, Employment Information Series n° 22, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario, Direction de la recherche, 1982; Gunderson, Morley, *supra*, note 149, p. 133.
152. Ostry, Sylvia, *The Female Worker in Canada*, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1968, p. 42.

Toutefois, ces différences, à partir desquelles les salaires sont rajustés, peuvent elles-mêmes résulter de discrimination actuelle ou passée. Il est fort possible que des facteurs comme l'expérience et les études tiennent à des obstacles sociaux découlant de stéréotypes — de l'image de la femme qui s'est forgée dans l'esprit du public et des individus.

Des conclusions semblables d'études réalisées aux États-Unis sont instructives. Un rapport publié en 1981 par le Conseil national de recherche des États-Unis¹⁵³ a conclu que moins de la moitié de l'écart salarial entre les travailleurs et les travailleuses à temps plein s'expliquait par des facteurs non discriminatoires. Quant au restant de l'écart salarial, soit 20¢ pour chaque dollar, il n'y avait pas lieu de l'attribuer à un autre facteur que la discrimination¹⁵⁴.

Une récente étude du Bureau de recensement des États-Unis montre que l'écart salarial attribuable à la discrimination était presque deux fois plus élevé entre les travailleurs et les travailleuses de race blanche qui ont joint la population active en 1980 qu'il ne l'était en 1970¹⁵⁵.

Une étude sur les diplômés du Columbia Graduate School of Business, qui ont obtenu une maîtrise en administration entre 1969 et 1972, révèle que les femmes en début de carrière ont un traitement essentiellement égal à celui des diplômés masculins, mais qu'après dix ans, malgré la même formation, et les mêmes diplômes et pratiquement la même expérience, elles gagnent en moyenne 81 % de la rémunération de leurs collègues masculins¹⁵⁶.

En un sens, peu importe si la disparité de salaire entre les hommes et les femmes est le résultat de pratiques manifestes ou subtiles. Tant qu'elle persiste, il faut en chercher les raisons, suivre la situation de près et prendre les mesures qui s'imposent.

153. Trieman, Donald J. et Hartmann, Heidi I., éd., *Women, Work and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value*, un rapport présenté par le Committee on Occupational Classification and Analysis, Academy of Behavioral and Social Sciences, National Research Council, Washington D.C., National Academy Press, 1981, p. 13-43.

154. *Ibid.*

155. Étude de Gordon W. Green Jr., cadre supérieur du Bureau de recensement des États-Unis, mentionnée dans Pear, Robert, «Women's Pay Logs Futher Behind Men's», *New York Times*, 16 janvier 1984, p. 1. Voir également Treiman et Hartmann, éd., *supra*, note 153, p. 17-24.

156. Devanna, Mary Anne, Graduate School of Business, Columbia University, projet de thèse, p. 27; également mentionné dans Fraker, Susan, «Why Women Aren't Getting to the Top», *Fortune*, 16 avril 1984, p. 40-45.

La seule conclusion qu'on puisse tirer est la suivante: la législation sur l'égalité de salaire a eu une incidence négligable sur la disparité salariale¹⁵⁷, et ce, en partie parce qu'elle s'applique souvent seulement aux hommes et aux femmes qui remplissent les mêmes fonctions ou des fonctions similaires dans le même établissement. Elle ne tient pas compte du nombre considérable de femmes qui sont confinées dans des emplois dits «féminins» ou dans des entreprises où les hommes sont peu ou pas représentés, ce qui empêche une comparaison des salaires pour un même travail. Il y a un autre facteur encore plus important, à savoir que la notion de «salaire égal pour un travail égal ou similaire» ne règle pas le problème fondamental: la dévalorisation du travail des femmes.

Une autre facteur est que la législation n'est pas appliquée assez sévèrement, quoiqu'elle semble l'être davantage dans le secteur public que dans le secteur privé¹⁵⁸. Ce manque a été signalé par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme dès 1970¹⁵⁹ qui a remarqué qu'il n'y a jamais qu'un certain nombre de griefs qui sont présentés et ils sont étudiés lentement et ne sont pas réglés d'une manière uniforme d'une région à l'autre du Canada.

L'impossibilité d'avoir un recours collectif en vertu des lois pertinentes sur les droits de la personne ou sur l'emploi¹⁶⁰ et la nécessité

-
157. Bergmann, Thomas J. et Hills, Frederick S., «Internal Labor Markets and Indirect Pay Discrimination», *Compensation Review*, vol. 14, n° 4, 1982, p. 41; Blumrosen, Ruth G., «Wage Discrimination, Job Segregation, and Title VII of the Civil Rights Act of 1964», *University of Michigan Journal of Law Reform*, vol. 12, n° 3, printemps 1979, p. 399; Cook, Gail C.A. et Eberts, Mary, «Policies Affecting Work», Gail C.A. Cook, éd., *supra*, note 149, p. 174-175; Greenberger, Marcia, «The Effectiveness of Federal Laws Prohibiting Sex Discrimination in Employment in the United States» dans *Equal Employment Policy for Women*, éd. Ronnie Steinberg Ratner, Philadelphie, Temple University Press, 1980, p. 118; Niemann, Lindsay, *L'égalité au lieu de travail: La discrimination en matière de rémunération et de la main-d'œuvre féminine: faire l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale au Canada*, Bureau de la main-d'œuvre féminine, série A, n° 5, Ottawa, Travail Canada, 1984, p. 46-58.
158. Boyd, Monica et Humphreys, Elisabeth, *Labour Markets and Sex Differences in Canadian Incomes*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1979; Gunderson, Morley, «Earnings Differentials Between the Public and Private Sectors», (Sommaire français: «Les différences de salaire entre le secteur public et le secteur privé»), *Revue canadienne d'économie*, vol. 12, mai 1979, p. 228-242; Gunderson, Morley, *Labour Market Economics: Theory, Evidence and Policy in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. A2.19; Shapiro, Daniel et Stelcner, Morton, *Male-Female Earnings Differentials Within the Public and Private Sectors, Canada and Quebec, 1980*, Montréal, Université Concordia, 1980.
159. Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, *Rapport*, Ottawa, 1970, p. 81-85.
160. Bien que la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. 1977, c. C-12 modifié, ne prévoit pas de recours collectif, par contre, le *Code de procédure civile*, L.R.Q. 1977, c. C-25, qui s'applique à la Charte du Québec, autorise le recours collectif.

de prouver qu'il y a eu discrimination intentionnelle plutôt que systémique ou indirecte (sauf aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁶¹) militent également contre la résolution efficace des cas de disparité salariale.

Engagements à l'échelle internationale

La convention n° 100, c'est-à-dire la *Convention sur l'égalité de rémunération*, a été adoptée par l'Organisation internationale du travail en 1951. Elle appuie le principe de l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale. Le Canada a ratifié cette convention en 1972¹⁶², ce faisant, il s'est engagé irrévocablement à respecter le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale¹⁶³.

161. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié.

L'Ontario a prévu des dispositions sur la discrimination dans l'art. 15 du *Code des droits de la personne*, L.O. 1981, c. 53, mais les questions de parité salariale ne sont pas examinées par la Commission des droits de la personne de l'Ontario. Elles font par contre l'objet de l'art. 33 de la *Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1980, c. 137.

La question de savoir si la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.O. 1977, c. C-12 modifié, interdit la discrimination indirecte n'a pas encore été tranchée. Voir *Commission des droits de la personne du Québec c. l'Homme* (1982), 3 C.H.R.R. D/849 (Cour d'appel du Québec); *Commission des droits de la personne du Québec c. Ekco Canada Inc.* (1983), 4 C.H.R.R. D/1787 (Cour supérieure du Québec).

162. Au 1^{er} janvier 1984, 105 pays avaient signé la Convention. Organisation internationale du travail, «Tableau des ratifications des conventions internationales du travail», Genève, 1984.

163. Voici les principales dispositions de la Convention n° 100:

Article 1

Aux fins de la présente convention:

- a) le terme «rémunération» comprend le salaire ou traitement ordinaire, de base ou minimum, et tous autres avantages, payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier;
- b) l'expression «égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale» se réfère aux taux de rémunération fixés sans discrimination fondée sur le sexe.

Article 2

1. Chaque Membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.
2. Ce principe pourra être appliqué au moyen:
 - a) soit de la législation nationale;
 - b) soit de tout système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation;
 - c) soit de conventions collectives passées entre employeurs et travailleurs;
 - d) soit d'une combinaison de ces divers moyens.

En 1976¹⁶⁴, le Canada a également adhéré au *Pacte international des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels* en vertu duquel il s'engage à respecter le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale¹⁶⁵.

Article 3

1. Lorsque de telles mesures seront de nature à faciliter l'application de la présente convention, des mesures seront prises pour encourager l'évaluation objective des emplois sur la base des travaux qu'ils comportent.
2. Les méthodes à suivre pour cette évaluation pourront faire l'objet de décisions, soit de la part des autorités compétentes en ce qui concerne la fixation des taux de rémunération, soit, si les taux de rémunération sont fixés en vertu de conventions collectives, de la part des parties à ces conventions.
3. Les différences entre les taux de rémunération qui correspondent, sans considération de sexe, à des différences résultant d'une telle évaluation objective dans les travaux à effectuer ne devront pas être considérées comme contraires au principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Article 4

Chaque Membre collaborera, de la manière qui conviendra, avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, en vue de donner effet aux dispositions de la présente convention.

Pour un compte rendu précis de l'historique de cette convention et de sa ratification par le Canada, voir Lindsay Niemann, *supra*, note 157.

164. De plus, la Communauté économique européenne a publié, en 1975, à l'intention des pays membres, une directive sur l'égalité de rémunération salariale. Entrée en vigueur en 1976, elle pose le principe de l'égalité de rémunération «pour un même travail ou un travail auquel est attribuée une valeur égale». Organisation de coopération et de développement économiques, *Les femmes et l'égalité des chances*, Paris, 1979, p. 94-95.

En France, aux Pays-Bas, en Italie, en Suède, en Grèce, au Portugal, en Suisse, en Allemagne de l'Ouest, en Irlande et au Danemark, des lois ont été adoptées au cours des années 70 pour rendre obligatoire l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale.

France, Pays-Bas et Italie: Chester, R. Simon. G., «Equality in Employment — Observations from International and Comparative Law», document rédigé pour la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, novembre 1983, p. 199, 211, 218.

Suède: *Equality of Treatment Between Men and Women in Employment*, Genève, Organisation internationale du travail, 1980, p. 40.

Grèce: Spiliotopoulos, Sophia, Bureau international du travail, «Comment la loi est appliquée en Grèce», *Femmes au travail*, n° 1, 1981, p. 22-23.

Portugal: «Égalité de traitement et de chances au Portugal», *Femmes au travail*, n° 1, 1980, p. 24.

Suisse: «Suisse: La première norme constitutionnelle reconnaissant explicitement l'égalité entre les hommes et les femmes», *Bulletin d'informations sociales*, n° 3, 1981, p. 386.

Allemagne de l'Ouest: Bureau international du travail, «Une loi sur l'égalité des chances dans l'emploi et sur le maintien des droits acquis en cas de fusion et de cession», *Bulletin d'informations sociales*, n° 4, 1980, p. 504, 505.

Irlande et Danemark: Forman, John, «The Equal Pay Principle Under Community Law: A Commentary on Article 119 EEC», *Legal Issues of European Integration*, n° 1, 1982, p. 23.

165. L'article 7 de ce pacte prescrit que soit versé «un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail».

Enfin, en 1981, le Canada a ratifié la *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. En vertu du paragraphe 11(1) de cette convention, les pays membres doivent assurer aux hommes et aux femmes l'égalité de rémunération pour un travail d'égale valeur¹⁶⁶.

Malgré la ratification de ces accords internationaux et le fait qu'ils engagent les provinces, ces dernières ont peu fait pour adopter les mesures législatives nécessaires à leur application¹⁶⁷.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁶⁸, promulguée par le gouvernement fédéral, garantit l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes*. Comme seulement 11 %¹⁶⁹ de la main-d'œuvre canadienne est soumise à l'autorité de la Commission canadienne des droits de la personne, il est impérieux pour la plupart des femmes qui travaillent que les provinces respectent les engagements internationaux auxquels elles sont liées. Tant que les lois provinciales ne seront pas modifiées pour énoncer clairement le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale et en assurer l'application, il y a peu de chances que la situation change.

* Aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, fonctions équivalentes s'entend de la valeur des fonctions (Guide de l'employeur, p. 28). Les expressions «travail de valeur égale» et «fonctions équivalentes» (traduction, dans la loi, de «work of equal value») sont donc interchangeable.

166. En vertu du par. 11(1) de cette Convention «les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier:

d) Le droit à l'égalité de rémunération, y compris de prestation, à l'égalité de traitement pour un travail d'égale valeur aussi bien qu'à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'évaluation de la qualité du travail.

167. L'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. C-12, stipule que:

Tout employeur doit, sans discrimination, accorder un traitement ou un salaire égal aux membres de son personnel qui accomplissent un travail équivalent au même endroit.

Il n'y a pas de discrimination si une différence de traitement ou de salaire est fondée sur l'expérience, l'ancienneté, la durée du service, l'évaluation au mérite, la quantité de production ou le temps supplémentaire, si ces critères sont communs à tous les membres du personnel.

Voir *M. Robert Senay c. La Corporation Les Aliments Ault Limitée*, jugement non encore publié de la Cour des sessions de la paix, district de Montréal, 17 février 1984, où cet article est interprété comme si la parité salariale s'appliquait à un travail comparable dans des catégories d'emploi distinctes.

168. S.C. 1976-1977, c. 33 modifié, art. 11.

169. *Supra*, note 5, p. 171; voir également Mossman, Mary Jane et Jai, Julie Ramona, «Women and Work and the Canadian Human Rights Act» dans *(Un)Equal Pay: Canadian and International Perspectives*, éd. Ceta Ramkhalawansingh, Toronto, Resources for Feminist Research, Ontario Institute for Studies in Education, 1979, p. 9.

Valeur égale

La *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁷⁰ s'applique à tous les ministères et organismes fédéraux ainsi qu'aux sociétés d'État et aux sociétés qui relèvent de la compétence du fédéral. À ce sujet, voici l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*:

(1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

(2) Les critères permettant d'établir l'équivalence des fonctions exécutées par des employés dans le même établissement sont les qualifications, les efforts et les responsabilités nécessaires pour leur exécution, considérés globalement, compte tenu des conditions de travail.

(2.1) Les établissements distincts qu'un employeur aménage ou maintient dans le but principal de justifier une disparité salariale entre hommes et femmes sont réputés, pour l'application du présent article, ne constituer qu'un seul et même établissement.

(3) Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) la disparité salariale entre hommes et femmes fondée sur un facteur reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu du paragraphe 22(2).

(4) Des considérations fondées sur le sexe ne sauraient motiver la disparité salariale.

(5) Il est interdit à l'employeur de procéder à des diminutions salariales pour mettre fin aux actes discriminatoires visés au présent article.

(6) Pour l'application du présent article, «salaire» s'entend de toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment, des traitements, commissions, indemnités de vacances ou de licenciement, primes, de la juste valeur des prestations en

170. S.C. 1976-1977, c. 33 modifié.

repas, loyers, logement et hébergement, des rétributions en nature, des contributions de l'employeur aux caisses ou régimes de pension, aux régimes d'assurance contre l'invalidité prolongée et aux régimes d'assurance-maladie de toute nature et des autres avantages reçus directement ou indirectement de l'employeur.

Les neuf raisons qui justifient une disparité salariale sont les suivantes: la rémunération fondée sur le rendement; l'ancienneté; la surévaluation d'un poste (gel du traitement à la suite d'un déclassement); une affectation comportant des tâches allégées; le mode de rémunération en cas de rétrogradation; la méthode de réduction graduelle du salaire; une affectation temporaire à des fins de formation; une pénurie de main-d'œuvre qui amène une majoration des salaires; une modification des tâches dans le travail¹⁷¹. L'exigence selon laquelle les employés doivent travailler dans le même établissement peut gêner l'application générale de la loi fédérale sur l'égalité de rémunération.

Une disposition du *Code canadien du travail* autorise les inspecteurs de Travail Canada, lorsqu'ils ou elles ont des raisons valables de croire que l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été enfreint, de signaler les cas à la Commission canadienne des droits de la personne. Ce pouvoir n'a cependant pas été exercé depuis l'entrée en vigueur de la disposition en 1978¹⁷².

Aux termes de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les questions d'égalité de rémunération seront examinées selon le principe que les hommes et les femmes qui remplissent des fonctions équivalentes («travail d'égale valeur») doivent toucher le même traitement. Aux États-Unis, on utilise l'expression «valeur comparable» pour rendre ce concept. La Cour suprême des États-Unis a jugé que la notion de valeur comparable justifie la revendication par les femmes d'une rémunération supérieure d'après une comparaison de la valeur intrinsèque ou du degré de difficulté de leur emploi avec d'autres emplois dans la même organisation ou collectivité¹⁷³.

171. Commission canadienne des droits de la personne, *Loi canadienne sur les droits de la personne: guide pour employeurs*, Ottawa, 1981, p. 29, 30.

172. *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1 modifié, art. 38.1. La nouvelle Section sur l'égalité de salaire de Travail Canada détiendra le rôle d'organisme de consultation et de sensibilisation.

173. *County of Washington v. Gunther*, 25 FEP Cases 1521 (1981).

Dans l'affaire *County of Washington v. Gunther*¹⁷⁴, la Cour suprême a également jugé que le recours en justice par suite de disparité salariale fondée sur le sexe peut avoir lieu en vertu de deux lois, soit le *Civil Rights Act Title VII* (Loi sur les droits civiques)¹⁷⁵ ou l'*Equal Pay Act* (Loi sur l'égalité de salaire)¹⁷⁶. Selon cette dernière loi, promulguée en 1963, on entend par valeur égale celle qui demande les mêmes aptitudes, efforts et responsabilités et qui s'exercent dans des conditions de travail semblables¹⁷⁷. La discrimination sexuelle et les autres formes de discrimination sont interdites aux termes du *Title VII* du *Civil Rights Act*¹⁷⁸. Parallèlement, on pourra éventuellement, au Canada, recourir en justice aux termes de divers textes législatifs, soit les lois sur «l'égalité de salaire» ou, après le 15 avril 1985, l'article 15 de la *Charte des droits et libertés*¹⁷⁹.

Le principe du «salaire égal pour un travail de valeur égale» n'implique pas seulement l'interdiction de verser aux femmes un salaire inférieur à celui des hommes pour le même travail, il fait également ressortir que, règle générale, les femmes sur le marché du travail sont moins payées. Il ne s'agit pas que de cas isolés de disparité salariale, mais bel et bien d'un phénomène répandu dans l'ensemble des professions (voir tableau 2).

174. *Ibid.*

175. *Civil Rights Act of 1964* (Loi sur les droits civiques), Pub.L. N° 88-352, 78 Stat. 253 (codifié dans 42 U.S.C. par. 2000e (1976)).

176. *Equal Pay Act*, 1963, Pub.L. N° 88-38, 77 Stat. 56 (codifié dans 29 U.S.C. al. 206(d)(1)(1976)).

177. Dans l'*Equal Pay Act* de 1963, «travail égal» a été interprété comme signifiant que les emplois devaient être pratiquement équivalents plutôt qu'identiques, même s'il s'agit d'emplois qui ne peuvent de par leur nature être exercés que par des hommes ou que par des femmes. *Shultz v. Wheaton Glass Co.* (1970), 421 F.2d 250 (3^e Cir.); *Hodgson v. Robert Hall Clothes, Inc.* (1973), 473 F.2d 589 (3^e Cir.); *Hodgson v. Brookhaven General Hospital* (1973), 436 F.2d 719; *Brennan v. City Stores, Inc.* (1973), 479 F.2d 235 (5^e Cir.).

178. Pub.L. N° 88-352, 78 Stat. 253 (codifié dans 42 U.S.C. par. 2000e (1976)).

179. *Loi constitutionnelle de 1982*, c. 11, (R.-U.). L'article 15 n'entrera en vigueur que le 17 avril 1985.

Dans *Le Bureau des gouverneurs du Seneca College of Applied Arts and Technology c. Pushpa Bhaduria*, [1981] 2 R.C.S. 181, (1981), 124 D.L.R. (3rd) 193, la Cour suprême du Canada a considéré qu'il n'existait aucune base d'action judiciaire civile en Ontario en cas de violation du droit de ne pas subir de discrimination en matière d'emploi. Le jugement a été rendu avant l'adoption de la Charte et ne signifie donc pas nécessairement qu'il n'existe pas actuellement une base d'action judiciaire civile. Dans le cas *Re Ontario Film and Video Appreciation Society and Ontario Board of Censors* (1983), 41 O.R. (2d) 583 (C.S. Ont.), confirmé par (1984), 45 O.R. (2d) 80 (C.A. Ont.), on a considéré que le droit coutumier était assujéti à la Charte.

En vertu du concept de «valeur égale», c'est la valeur de l'emploi, plutôt que la description de tâches ou de fonctions, qui devient le facteur déterminant, ce qui, d'après un auteur au moins, est conforme aux principes de base de l'économie, selon lesquels les forces concurrentielles du marché devraient faire en sorte que les travailleurs et travailleuses reçoivent un salaire équivalant à la valeur de leur contribution à la productivité¹⁸⁰.

L'application du principe de «valeur égale» prévoit l'évaluation des postes¹⁸¹ pour examiner les structures salariales de la population active. Il s'agit de comparer les salaires dans les professions où les femmes prédominent, avec les salaires dans les professions de niveau comparable où les hommes sont majoritaires. Si l'on constate un écart de salaire, il faut alors déterminer s'il est justifié ou non. Les salaires devraient être définis selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁸² et la *Convention n° 100*¹⁸³ de l'Organisation internationale du travail, c'est-à-dire le total de la rémunération reçue, y compris tous autres avantages et contributions de l'employeur versés directement ou indirectement¹⁸⁴.

Ségrégation professionnelle

Pour les femmes, il est essentiel que l'égalité de salaire soit envisagée du point de vue du «travail de valeur égale». Il y a des fiefs féminins qui le resteront probablement. Comme le montre le tableau 3, malgré une décennie de programmes d'égalité des chances, 62 % des femmes se retrouvent encore dans trois catégories professionnelles, soit le travail administratif, la vente et les services. Ce sont les mêmes grandes catégories dans lesquelles

180. Gunderson, Morley, «Labour Market Aspects of Inequality in Employment and Their Application to Crown Corporations», document rédigé pour la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, octobre 1983.

181. La Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, de l'Organisation internationale du travail, est en faveur de l'utilisation de l'évaluation des emplois pour déterminer s'il y a parité salariale entre les hommes et les femmes effectuant un travail de valeur égale.

182. S.C. 1976-1977, c. 33 modifié, par. 11(6).

183. Par. 1a).

184. La Fédération des travailleurs de la Nouvelle-Écosse a proposé que cette définition élargie soit incluse dans une loi provinciale. «Improvements to Working Conditions of Women Through Changes to N.S. Labour Standards Code», mémoire présenté au Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women, septembre 1983, p. 4.

Tableau 3
Répartition professionnelle des femmes — 1982

Profession	% de toutes les travailleuses
Direction et administration	5,6
Sciences naturelles	1,3
Sciences sociales	1,8
Religion	0,1
Enseignement	5,8
Médecine et santé	8,5
Arts et activités récréatives	1,4
Travail administratif	33,2
Commerce	10,0
Services	18,8
Agriculture	2,6
Traitement des matières premières	1,8
Usinage des matières premières	0,3
Fabrication de produits finis	4,8
Métiers de la construction	0,2
Transports	0,5
Manutention	1,3
Conduite de machines et d'appareils divers	0,5
Non classées	<u>1,1</u>
Total de la population active féminine	<u>99,6 %*</u>

*N'est pas de 100 %, les chiffres pour certaines catégories professionnelles n'étant pas disponibles.

Source: Statistique Canada, *Moyennes annuelles de population active*. Cat. n° 71-529, Ottawa, décembre 1983.

elles étaient reléguées en 1901¹⁸⁵. Le tableau 4 illustre à quel point les femmes sont concentrées dans les échelles salariales inférieures.

La comparaison d'une liste des dix professions où les femmes prédominaient en 1971 avec une liste semblable de 1981 permet de constater que neuf des dix professions sont les mêmes. Les dix

185. Ostry, Sylvia, *The occupational Composition of the Canadian Labour Force*, 1961, monographie sur le recensement, Ottawa, Bureau fédéral de la statistique, 1967, p. 6-8, 27-28, 50-53.

Tableau 4

**Répartition en pourcentage des personnes gagnant un
revenu, selon la tranche de gains et le sexe — 1982**

Travailleurs à temps plein	% d'hommes	% de femmes
Moins de - 1 000 \$	1,0	1,2
1 000 - 1 999	0,7	1,2
2 000 - 3 999	1,4	2,1
4 000 - 5 999	2,2	3,5
6 000 - 7 999	2,1	5,7
8 000 - 9 999	3,1	8,6
10 000 - 11 999	3,6	9,2
12 000 - 14 999	7,0	18,2
15 000 - 19 999	16,2	24,1
20 000 - 24 999	17,7	12,5
25 000 - 29 999	15,4	7,8
30 000 et plus	29,7	6,0
Total*	100,1 %	100,1 %
Gains moyens	25 096 \$	16 056 \$
Gains médians	23 608 \$	15 075 \$

*N'est pas de 100 %, les taux étant arrondis à la décimale près.

Source: Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, Cat. n° 13-207. Ottawa, 1984.

catégories professionnelles dont la liste figure au tableau 5 représentaient environ 42 % du total de la population active féminine de 1981, par rapport à 41 % en 1971¹⁸⁶. Comme le taux d'activité des femmes a augmenté de plus de 10 % au cours de cette période, cette tendance soutenue à la ségrégation professionnelle est encore plus frappante¹⁸⁷.

Aux États-Unis, 80 % des travailleuses sont cantonnées dans seulement 20 des 427 catégories professionnelles établies par le ministère du Travail de ce pays¹⁸⁸.

186. Statistique Canada, Recensement du Canada de 1981, *Population active: Tendances historiques des professions*, Cat. n° 92-920, Ottawa, 1983.

187. Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active — chiffres réels, facteurs saisonniers et données désaisonnalisées*, Cat. n° 91-201 Annuel, Ottawa, 1983, p. 225.

188. Mentionné par Lewin, Tamar dans «A New Push to Raise Women's Pay», *The New York Times*, 1^{er} janvier 1984.

Tableau 5

**Répartition des femmes dans certaines catégories
professionnelles — 1981**

Catégorie professionnelle	Nombre de femmes employées	% du total de la population active féminine	% de femmes dans chaque catégorie
1. Secrétaires et sténographes	368 025	7,6	98,9
2. Tenue de livres et travail de comptabilité	332 325	6,8	81,9
3. Commis-vendeuses	292 915	6,0	59,4
4. Caissières	229 320	4,7	92,7
5. Serveuses et hôtesse	200 710	4,1	85,7
6. Infirmières	167 710	3,5	95,4
7. Institutrices, école maternelle et primaire	139 625	2,9	80,4
8. Travail général de bureau	115 015	2,4	80,5
9. Dactylographes et commis-dactylographes	102 970	2,1	97,8
10. Concierges, femmes de ménage et nettoyeuses	96 735	2,0	41,2
	<u>2 045 350</u>		

Source: D'après les données de Statistique Canada, Recensement du Canada de 1981, *Population active: tendances historiques des professions*, Cat. n° 92-920, Ottawa 1983.

Quoiqu'il faille s'efforcer d'inciter les femmes à opter pour des professions différentes et à se diriger vers les emplois traditionnellement masculins, bon nombre préféreront les domaines traditionnels comme le travail de bureau, les services et la vente qui, à l'encontre des professions normalement réservées aux hommes¹⁸⁹, sont caractérisés par de bas salaires, un sentiment d'infériorité et l'absence de mobilité.

189. Boyd, Monica, «La ségrégation dans les professions: Rapports sur les ateliers» dans *Égalité des sexes sur le marché du travail: exposés d'une conférence*, Ottawa, Travail Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, mars 1982, pages 33-36; voir également Werneke, Diane, «Le ralentissement économique et les possibilités d'emploi des femmes», *Revue internationale du travail*, vol. 117, n° 1, janvier-février 1978, pages 41-57.

En 1982, 50 % des femmes travaillant à temps plein ont gagné moins de 15 000 \$ par année, alors que moins de 22 % des hommes travaillant à temps plein touchait ce salaire¹⁹⁰ ou un salaire moindre.

Les possibilités pour les femmes qui occupent ces emplois d'obtenir des promotions ou des mutations ont toujours été très faibles. D'ailleurs, les emplois eux-mêmes, de par leur nature, entraînent un certain comportement qui n'a rien à voir avec le sexe des employés. D'après un auteur, «les emplois marginaux, mal rémunérés et sans avenir ont des taux de roulement, d'absentéisme et de retard élevés, quels que soient ceux qui les occupent»¹⁹¹ [*traduction libre*]. Le Conseil national de recherche des États-Unis a constaté que la ségrégation des emplois par sexe, race et origine ethnique est pratique courante sur le marché du travail d'aujourd'hui et qu'elle est une des raisons principales de la disparité salariale. «Non seulement les femmes exercent-elles des métiers différents de ceux des hommes, mais le travail qu'elles font est moins bien rémunéré, et plus elles sont majoritaires dans un domaine, moins il paie»¹⁹² [*traduction libre*].

Il a été dit, avec raison, que la société n'apprécie pas à sa juste valeur le travail des femmes, si bien qu'elles sont mal payées, et que cette situation reflète le rôle que la collectivité prête aux hommes et aux femmes¹⁹³. Il ne fait aucun doute que les stéréotypes sexuels ont eu des conséquences sur les décisions touchant le marché du travail et qu'ils ont par conséquent limité les possibilités et ambitions des femmes, en plus de façonner leur comportement¹⁹⁴.

Peu importe, toutefois, si les emplois dominés par les femmes paient moins parce que ce sont des femmes qui les occupent¹⁹⁵ ou

190. *Supra*, note 129.

191. Blumrosen, Ruth, *supra*, note 157, p. 421; voir Atkinson, Tom, «Differences Between Male and Female Attitudes Toward Work», *Canadian Business Review*, vol. 10, n° 2, été 1983, p. 47- 51; voir également Boyd, Monica, *supra*, note 189, p. 69.

192. *Supra*, note 153, p. 28.

193. Barrett, Nancy S., «The Impact of Public Policy Programs on the Status of Women: Obstacles to Economic Parity for Women», *American Economic Review*, vol. 72, n° 2, mai 1982, p. 160-165; Blumrosen, Ruth, *supra*, note 157, p. 155; *Supra*, note 153, p. 93.

194. Kozlarska, Karen S.; Pierson, David A. et Johannesson, Russell E., *The Comparable Worth Issue: Current Statistics and New Directions, Proceedings of the 1983 Spring Meeting*, Madison, Wisconsin, Industrial Relations Research Association, p. 505.

195. Spelfogel, Evan J., «Equal Pay for Work of Comparable Value: A New Concept», *Labour Law Journal*, vol. 32, n° 1, janvier 1981, p. 31; *Supra*, note 153, p. 56-62.

parce que l'entreprise concernée ou le marché leur attache une piètre valeur¹⁹⁶. La question est de savoir si la ségrégation des emplois doit continuer d'être utilisée pour justifier des écarts salariaux injustes. Un auteur a écrit à ce sujet: «... si l'importance capitale des emplois exercés par les femmes laisse supposer que ces emplois sont sous-évalués du seul fait qu'ils sont exercés par des femmes, pourquoi alors incombe-t-il aux femmes de choisir un autre métier et non à la société de mieux rémunérer ces professions?»¹⁹⁷ [traduction libre].

La syndicalisation et ses effets

La preuve a été faite que le syndicalisme permet d'améliorer considérablement les revenus féminins et de rétrécir l'écart entre les salaires masculins et les salaires féminins¹⁹⁸. Une étude révèle que l'écart salarial entre hommes et femmes dans les entreprises syndiquées est inférieur de 10 % à celui dans les établissements non syndiqués¹⁹⁹. À son congrès de 1979, la Fédération américaine du travail-Conseil des organisations industrielles (FAT-COI) a adopté une résolution à l'appui de l'égalité des salaires pour des emplois de valeur comparable. Le Congrès du travail du Canada (CTC) et le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) appuient eux aussi fortement les lois sur «la valeur égale»²⁰⁰.

Entre 1962 et 1982, le nombre de femmes syndiquées a augmenté de presque 300 %, comparé à une augmentation de 72,5 % chez les hommes²⁰¹. Il faut toutefois noter qu'en 1978, le

196. Breton, Albert, *Le mariage, la population et le taux d'activité des femmes*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1984.

197. «Paying Women What They're Worth», *QQ — Report from the Center for Philosophy in Public Policy*, vol. 3, n° 2, printemps 1983, p. 3, 4.

198. Gunderson, Morley, «Equal Pay in Canada» dans *Equal Pay for Women: Progress and Problems in Seven Countries*, éd. Barry O. P. Pettman, Londres, MCB Books, 1976, p. 129-146; White, Julie, *Les femmes et le syndicalisme*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1980, p. 59-83.

199. Gunderson, Morley, «Male-Female Wage Differentials and the Impact of Equal Pay Legislation», *Review of Economics and Statistics*, vol. 57, novembre 1975, p. 467.

200. Congrès du travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Bâtir l'avenir d'égal à égal: les femmes et les syndicats*, Ottawa, Centre d'éducation et d'études syndicales du Congrès du travail du Canada, 1982; Syndicat canadien de la Fonction publique, «Equal Pay» dans *Equal Opportunities Kit*, Ottawa, 1982.

201. Au cours de cette période, le nombre de femmes syndiquées est passé de 248 884 à 979 862. Le nombre d'hommes syndiqués est passé de 1 268 701 à 2 188 206. Données de Statistique Canada, mentionnées par Jackie Smith, *Toronto Star*, 19 mars 1984, p. B.1.

nombre de travailleuses syndiquées ne représentait que 25 % de l'ensemble de la population active féminine. En revanche, 40 % de la population active masculine était syndiquée²⁰².

Les conventions collectives sont soumises aux lois sur l'égalité de salaire²⁰³. Le patronat et les syndicats doivent donc être tenus responsables, dans le processus de négociation, des violations à la législation sur l'égalité de rémunération.

Évaluation des emplois

Comparer des emplois différents comporte des difficultés certaines. Les méthodes actuelles²⁰⁴ comprennent un système de points, lesquels sont attribués dans quatre catégories, soit la qualification, l'effort mental et physique²⁰⁵, la responsabilité et les conditions de travail.

Aux termes des lois sur «l'égalité de salaire pour un travail égal», chacun de ces quatre éléments d'un emploi doivent être similaires pour justifier la parité salariale. Toutefois, en vertu des lois sur «l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale ou comparable», c'est le total des points qui représente la valeur de l'emploi. Celui qui fait l'évaluation retient le total des points plutôt que les points accordés à chacun des quatre éléments. Ainsi, le travail d'une surveillante d'un pool de dactylographes peut être comparé à celui d'un peintre masculin. Le tableau 6 présente une comparaison des salaires entre des professions à prédominance mâle et des professions où les femmes prédominent et qui sont considérées de valeur comparable. Les données sont tirées d'une étude des salaires mensuels d'employés du gouvernement dans diverses régions des États-Unis.

202. *Ibid.*

203. *Attorney General of Alberta c. Gares et al.*, *supra*, note 147; *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33 modifié, art. 10.

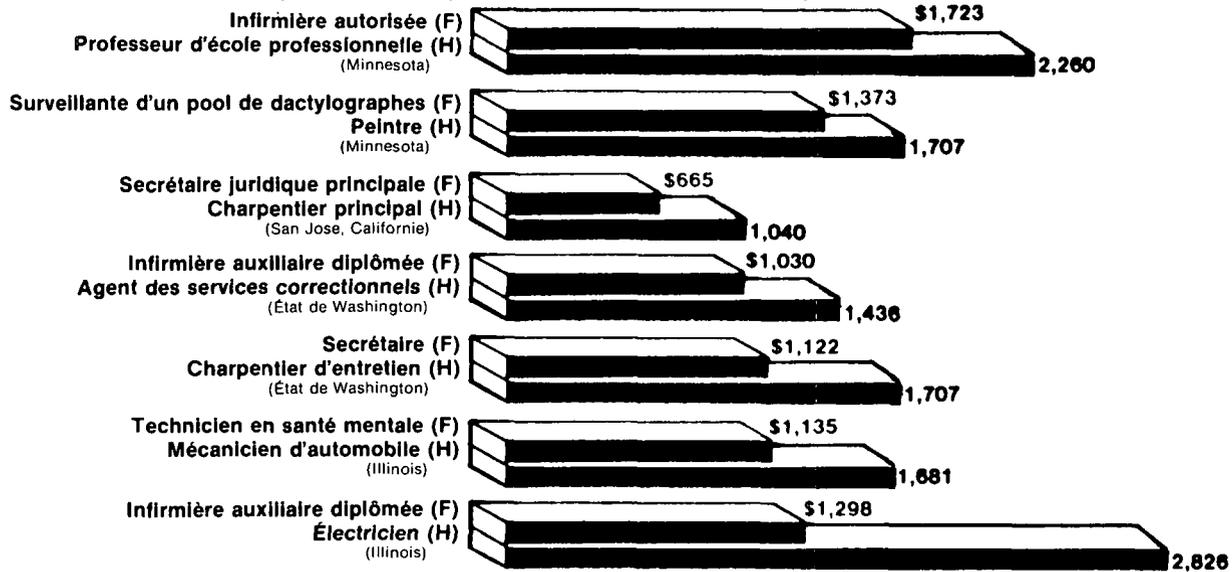
204. Voir, par exemple, la méthode connue sous le nom de Plan Aiken, exposée par la Commission canadienne des droits de la personne dans *Méthodologie et principes d'application de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne*, Ottawa, non daté. Aux États-Unis, l'une des principales méthodes utilisées est celle élaborée par Hay Associates, la plus importante firme d'experts en évaluation des emplois aux États-Unis, qui prend en considération les connaissances et les compétences, l'aptitude à régler les problèmes, les responsabilités et les conditions de travail.

205. Dans *Hodgson v. Daisy Manufacturing Co.* 317 F.Supp. 538 (W.D.Ark. 1970), la cour a considéré que le terme «effort» s'appliquait à la fois au travail physique et mental, l'un et l'autre n'impliquant pas automatiquement un salaire plus élevé si le degré d'effort accompli est comparable; voir également la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-1977, c. 33 modifié, par. 11(2).

Tableau 6

La disparité fondée sur le sexe

Voici une comparaison des salaires entre des professions à prédominance mâle et des professions où les femmes prédominent et qui sont considérées de valeur comparable.



Source: Commission on the Economic Status of Women, Etat du Minnesota, Hay Associates, Norman D. Willis & Associates.

Reproduit avec l'autorisation du New York Times Company. Copyright © 1984.

Quoiqu'en théorie cette méthode soit applicable et qu'elle représente une amélioration considérable par rapport aux méthodes qui comparent les emplois aspect par aspect, elle est limitée car elle donne trop de latitude à celui ou celle qui l'utilise²⁰⁶. L'effort et la responsabilité, par exemple, sont difficiles à évaluer objectivement.

Il reste en outre à déterminer quel doit être le pourcentage d'hommes et de femmes dans une profession avant qu'une comparaison soit nécessaire. Le groupe doit-il être majoritaire dans une forte ou une faible proportion? Aux États-Unis, on a jugé qu'une profession essentiellement féminine était celle où 70 % de ceux qui l'exercent sont des femmes²⁰⁷. Il serait plus réaliste, toutefois, de considérer qu'une profession où plus de 50 % de ceux qui l'exercent sont soit des hommes, soit des femmes, est dominée par ceux dont la proportion est la plus forte²⁰⁸.

Quoique ces évaluations d'emplois rendent nécessaire un travail d'analyse considérable, la plupart des entreprises procèdent déjà à l'évaluation et à la classification des postes pour la fixation des salaires. Cette analyse n'oblige pas à incorporer des méthodes étrangères aux modalités actuelles. Il s'agit simplement d'ajouter un nouvel élément en vue du perfectionnement des systèmes de classification qui, eux-mêmes, ont été créés pour veiller à ce que l'échelle salariale des employés soit juste et raisonnable. Ce nouvel élément doit permettre de détecter les postes féminins rémunérés à un taux inférieur à ceux des hommes et d'éliminer les préjugés qui ont produit cet écart.

Il faudra du temps avant que ce système soit perfectionné au point où il pourra être mis en œuvre facilement et sans erreurs. Ce faisant, il faudra faire preuve de délicatesse et de discernement. Toutefois, l'adoption d'un tel système est essentielle pour rendre les structures salariales équitables.

206. Alexander, Judith A., *Equal-Pay-for-Equal-Work Legislation in Canada*, document de travail n° 252, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1984, p. 62, 71.

207. Waldman, Elisabeth et McEaddy, Beverly J., «Where Women Work — An Analysis by Industry and Occupation», *Monthly Labour Review*, vol. 97, 1974, p. 10, 11.

208. La Commission canadienne des droits de la personne a établi «qu'il n'y a pas domination lorsqu'il y a un pourcentage de 50 pour cent plus un et qu'il faudrait qu'une nette majorité de membres d'un sexe soit maintenue pendant un certain temps pour considérer que cette catégorie est dominée par un sexe en particulier.» (Commission canadienne des droits de la personne, «Techniciens d'hôpitaux», Sommaire des décisions, mai-juin 1982, dans *Les cas de disparité salariale, 1978-1983*, Ottawa, 1983, p. 9.)

Cette méthode a d'ailleurs récemment été utilisée avec succès par la Commission canadienne des droits de la personne dans deux cas pour recouvrer des pertes de salaire. Dans le premier²⁰⁹, une plainte a été présentée selon laquelle le traitement des membres du groupe de la bibliothéconomie, des femmes dans une proportion de 56 %, était presque de 20 % inférieur à celui des membres du groupe de la recherche historique, dont plus de 75 % étaient des hommes. Une évaluation des postes des deux groupes a révélé que les bibliothécaires effectuaient un travail de valeur égale à celui des agents de recherche en histoire. Le règlement prévoyait le versement de 2,3 millions de dollars en rappel de salaire ainsi que des majorations annuelles variant entre 500 \$ et 2 500 \$.

Dans l'autre cas²¹⁰, une plainte a été présentée par l'Alliance de la Fonction publique du fait que les salaires des femmes du groupe des services divers (préposés aux cuisines, au blanchissage et à d'autres services personnels et divers) étaient beaucoup plus bas que ceux des hommes du même groupe (messagers, gardiens, préposés à l'entretien et préposés au magasin). Autrement dit, le travail «féminin» était considérablement moins rémunéré que le travail «masculin». Un règlement de 17 millions de dollars a été négocié avec le Conseil du Trésor.

Cela ne revient pas à dire que la seule façon de rétrécir l'écart salarial est l'analyse complexe du travail de «valeur égale». D'autres méthodes ont été proposées, notamment uniformiser les salaires des débutants ou salaires de base²¹¹; éliminer l'utilisation de listes distinctes d'ancienneté pour les hommes et les femmes; réduire le nombre d'étapes associées à la classification des postes ou, du moins, s'assurer que les postes «féminins» ne comprennent pas plus d'étapes que les postes «masculins»; exprimer les taux de salaires des hommes et des femmes de la même façon, soit horaires ou mensuels; accorder des augmentations semblables à tous les employé(e)s; accorder des augmentations plus élevées aux

209. Commission canadienne des droits de la personne, «Bibliothécaires et spécialistes de la recherche historique», Sommaire des décisions, décembre 1980; communiqué de presse du 17 décembre 1980, dans *Les cas de disparité salariale, 1978-1983*, Ottawa, 1983, p. 5, 6.

210. Commission canadienne des droits de la personne, «Services divers», communiqué de presse du 19 mars 1981, communiqué de presse du 2 mars 1982, dans *Les cas de disparité salariale, 1978-1983*, Ottawa, 1983, p. 8, 9.

211. Equal Pay Information Committee, Vancouver (Colombie-Britannique), mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, novembre 1983.

employés au bas de l'échelle salariale²¹² en vue d'augmenter leur taux horaire; supprimer la formule selon laquelle une secrétaire est rémunérée en fonction du «statut» de son employeur plutôt que selon le travail accompli. Toutes ces mesures valent la peine d'être étudiées attentivement.

Une des solutions de rechange pour rétrécir l'écart salarial est de laisser la situation évoluer selon les caprices du marché. Ceux qui prétendent que l'égalité de rémunération et les autres questions économiques concernant les femmes se régleront progressivement avec l'évolution du marché ne réalisent pas que les valeurs mêmes du marché sont peut-être discriminatoires²¹³, ou ils ne s'en soucient pas. Le marché fournit une excuse par excellence pour faire fi de nombreux besoins. Il traduit en termes financiers les valeurs et lubies des dirigeants économiques de la société qui, jusqu'ici, n'ont pas su s'y prendre pour régler le problème de la discrimination à l'égard des femmes et d'autres groupes de la société en matière d'emploi, surtout lorsque la conjoncture économique ne s'y prêtait pas. Aussi, il n'y a aucune raison de s'attendre à ce que la situation change, à moins que des lois ne soient adoptées pour amener le marché à tenir compte du problème.

CONCLUSION

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. Elle nécessite un dosage particulier de plusieurs éléments, à savoir ce qui est indispensable, ce qui est équitable et ce qui est applicable dans le milieu de travail²¹⁴.

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 quand 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 en sus la justice dans le résultat obtenu.

212. *Ibid.* Ce fut le cas en 1981 pour les membres du Syndicat des fonctionnaires provinciaux de la Colombie-Britannique. Les fonctionnaires touchant les plus bas salaires ont reçu une augmentation de 6 %, alors que ceux touchant les plus hauts salaires n'ont reçu que 3 % d'augmentation.

213. *Supra*, note 180, p. 6.10-6.18

214. *Lemon V. Kurtzman*, 411 U.S. 192, 201 (1973).

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 œuvre pour y parvenir.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Que tous les employeurs réglementés par le fédéral soient tenus, de par la loi, d'adopter des programmes d'équité en matière d'emploi. Que les mesures visant à supprimer les obstacles et les pratiques discriminatoires dans le domaine de l'emploi soient désormais appelées équité en matière d'emploi, plutôt qu'action positive.
2. Que la législation sur l'équité en matière d'emploi comprenne trois grands éléments:
 - a) l'obligation pour les employeurs de mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi;
 - b) l'obligation pour les employeurs de recueillir et de présenter tous les ans des données sur les taux d'activité, la répartition professionnelle et les échelles salariales de leurs employé(e)s, par groupe cible;
 - c) un mécanisme d'exécution.
3. Qu'aux termes de la législation sur l'équité en matière d'emploi, les employeurs aient l'obligation de concevoir et de maintenir des pratiques d'emploi visant à lever les obstacles discriminatoires et à augmenter, au besoin, la proportion de femmes, d'autochtones, de personnes handicapées et de groupes ethniques et raciaux donnés. Qu'aucun quota ne soit imposé.
4. Que les articles 15 et 15.1 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soient modifiés pour que les employeurs soumis à la législation sur l'équité en matière d'emploi ne soient pas obligés d'obtenir l'approbation de la Commission canadienne des droits de la personne avant d'instaurer des programmes d'amélioration dans le milieu de travail.
5. Que les employeurs soient tenus d'organiser sur les lieux de travail des comités tripartites d'équité en matière d'emploi composés de représentants de la partie patronale, de la partie syndicale ainsi que des groupes cibles.
6. Que les employeurs disposent d'une marge de manœuvre dans la réorganisation de leurs pratiques d'emploi.
7. Comme l'obligation légale de réaliser l'équité en matière d'emploi vise à accroître, en éliminant les barrières discrimi-

natoires au travail, les possibilités d'embauche de personnes compétentes faisant partie des groupes cibles qui ont déjà subi les effets de la discrimination au travail, que les résultats, et non les systèmes, soient tout d'abord analysés.

Si l'organisme chargé de l'application de la loi juge que les résultats sont excessivement faibles, compte tenu des débouchés chez l'employeur, de ses antécédents et de la composition de la main-d'œuvre locale, il incombera alors à cet organisme de décider si ces résultats ont été causés par des pratiques discriminatoires. Dans l'affirmative, on aviserait l'employeur de modifier ses pratiques.

8. Que l'organisme d'application formule des lignes directrices pour la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi afin d'aider les employeurs à adopter des pratiques d'emplois non discriminatoires. Qu'à cette fin, l'organisme consulte régulièrement des représentants nationaux et régionaux du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles.
9. Que Statistique Canada fournisse des données pertinentes à l'organisme d'application pour l'aider à formuler les lignes directrices et permettre aux employeurs de se fixer des objectifs raisonnables.
10. Que les employeurs soient tenus de recueillir et de soumettre à l'organisme d'application des données annuelles sur les taux d'activité de leur main-d'œuvre, notamment sur le nombre de femmes, d'autochtones (Indiens inscrits, Indiens non inscrits, Métis et Inuit), de personnes handicapées, de groupes ethniques et raciaux donnés par catégorie professionnelle, quartile salarial et échelle salariale et de garantir à ses employé(e)s le caractère confidentiel des renseignements fournis.

Que les employeurs recueillent également des données 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 par contrat, les groupes d'études ou comités, en formation et en congé d'études.

11. Que les exigences en matière de collecte des données soient normalisées et précisées par l'organisme d'application en consultation avec Statistique Canada.

12. Pour améliorer l'analyse et l'évaluation, que les classifications de données établies pour la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi correspondent, autant que possible, aux classifications de Statistique Canada.
13. Que les employé(e)s ne soient pas obligé(e)s de fournir des informations sur leur genre, leur race, leur ethnie ou leur handicap.
14. Que l'article 8 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit modifié pour permettre la collecte de données sur le genre, la race, l'ethnie ou un handicap de manière à pouvoir obtempérer à la législation sur l'équité en matière d'emploi.
15. Que Statistique Canada soit chargé de l'analyse des données fournies par les employeurs. Que les résultats de cette analyse soient envoyés à l'organisme d'application pour évaluation.
16. Que la *Loi sur la statistique* soit modifiée pour garantir que Statistique Canada ait le pouvoir d'analyser les données fournies par les employeurs et de remettre les résultats de l'analyse à l'organisme d'application.
17. Que les résultats de chaque employeur soient comparés à ceux des autres entreprises du même secteur d'activité ou de la même région, de même qu'à son rendement antérieur. Qu'une base de données plus perfectionnée soit mise au point pour permettre la comparaison de la composition de l'effectif d'un employeur avec l'offre de main-d'œuvre locale.
18. Que l'organisme chargé de l'application de l'équité en matière d'emploi rende publiques les données de l'employeur, l'analyse de Statistique Canada et sa propre évaluation en déposant chaque année un rapport au Parlement.
19. Que l'obligation de mettre en œuvre des mesures d'équité en matière d'emploi entre en vigueur dès la promulgation de la législation. Que l'obligation des employeurs de recueillir des données entre en vigueur dès l'élaboration des exigences normalisées de collecte des données.

Que l'employeur bénéficie d'un sursis de trois ans pour soumettre les données requises de manière à permettre l'élaboration et la normalisation des exigences en matière de

données, la réorganisation des systèmes d'information des employeurs et la restructuration de leurs systèmes de planification stratégique et de ressources humaines.

20. Que des questions sur la population active soient ajoutées au questionnaire sur le recensement, notamment sur les promotions, l'absentéisme, les antécédents professionnels, la formation et l'instruction préalable à l'emploi, le nombre de mois ou d'années dans l'emploi actuel, la durée de la semaine de travail, la durée d'emploi avec les employeurs précédents et le nombre d'années au sein de la population active. Que les données soient recueillies et analysées en fonction du sexe, de la race ou de l'origine ethnique et du handicap.
21. Que Statistique Canada entreprenne un plus grand nombre d'études longitudinales pour mesurer l'intégration des groupes cibles dans la population active.
22. Que les programmes d'équité en matière d'emploi destinés à des groupes ethniques et raciaux donnés et aux autochtones varient par région et secteur d'activité.
23. Que l'application des programmes d'équité en matière d'emploi exige la présence d'un organisme:
 - a) indépendant;
 - b) disposant d'un personnel compétent connaissant bien le domaine des relations de travail, les systèmes d'emploi ainsi que les questions des droits de l'homme;
 - c) qui a les ressources nécessaires pour exercer son mandat;
 - d) 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.

Que le mode d'enquête et d'évaluation soit aussi rationnel que le permet la procédure légale.

24. Que les résultats des employeurs soient contrôlés par échantillonnage ou en s'occupant d'abord des «pires cas». Il y a des secteurs d'activité qui pourraient recevoir une attention spéciale. Que les employeurs soient suivis non seulement pour voir si le taux d'activité des groupes cibles s'est amélioré, mais également pour voir si leur nombre a augmenté dans les diverses catégories professionnelles et échelles salariales.

25. Plusieurs modèles de mécanismes d'exécution sont présentés au gouvernement pour étude. Chaque modèle prévoit une obligation légale de mettre en œuvre des programmes d'équité en matière d'emploi et de recueillir des données selon la formule proposée dans les présentes recommandations. Dans tous les cas, Statistique Canada analyse les données et l'organisme d'application est indépendant du gouvernement.

Premier modèle:

- a) La Commission canadienne des droits de la personne serait chargée d'émettre les lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi, de recueillir, d'examiner et d'évaluer les données et de faire respecter l'équité en matière d'emploi en menant des enquêtes sur les plaintes et en prenant les décisions nécessaires.
- b) Le respect de l'obligation contractuelle continuerait d'être du ressort de la Commission canadienne des droits de la personne. Les règlements nécessaires devraient être adoptés en vertu de l'article 19 de la *Loi canadienne des droits de la personne*.
- c) Un nouvel organisme consultatif et indépendant serait créé et investi des responsabilités suivantes:
 - i) Agir principalement à titre de conseiller auprès des employeurs sur la façon d'appliquer l'équité en matière d'emploi, et ce en toute confiance;
 - ii) Agir à titre de conseiller auprès de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'élaboration des lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi;
 - iii) Établir un processus de consultation à l'échelle locale et nationale avec les représentants du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles;
 - iv) Fournir «sous toutes réserves» des services de conciliation à la Commission canadienne des droits de la personne pour le règlement des litiges concernant l'équité en matière d'emploi. Si on ne parvenait pas à un règlement, le litige serait soumis à l'arbitrage de la Commission canadienne des droits de la personne.

Deuxième modèle:

- a) Un nouvel organisme indépendant serait mis sur pied pour s'occuper exclusivement du contrôle et de l'appli-

tion de l'équité en matière d'emploi. Cet organisme serait chargé d'émettre les directives sur l'équité en matière d'emploi, de recueillir, d'examiner et d'évaluer les données, d'enquêter s'il y a lieu, sur les pratiques d'emploi et de soumettre les litiges à un conciliateur. Si on ne parvenait pas à un règlement, les litiges seraient soumis à l'arbitrage exécutoire.

- b) Il incomberait à cette agence d'assurer le respect de l'obligation contractuelle.
- c) Pour éviter le chevauchement, l'article 19 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui porte sur l'obligation contractuelle, devrait être abrogé.

Troisième modèle:

- a) La Commission canadienne des droits de la personne serait chargée d'émettre les lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi, de recueillir, d'examiner et d'évaluer les données, de mener des enquêtes sur les plaintes et de prendre les décisions qui s'imposent et d'assurer le respect de l'obligation contractuelle.
- b) Le Centre canadien de la productivité et du marché du travail agirait à titre d'organisme consultatif auprès de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'élaboration de lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi, en mettant à profit l'apport de représentants des groupes cibles ainsi que du monde des affaires et des syndicats.

Quatrième modèle:

- a) La Commission canadienne des droits de la personne serait chargée d'émettre les lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi, de recueillir, d'examiner et d'évaluer les données, de mener des enquêtes sur les plaintes et de prendre les décisions nécessaires et d'assurer le respect de l'obligation contractuelle.
- b) Le *Code canadien du travail* serait modifié pour faire en sorte que les inspecteurs complètent les enquêtes menées par la Commission canadienne des droits de la personne en surveillant l'application de l'équité en matière d'emploi et en référant les infractions éventuelles à la Commission canadienne des droits de la personne afin qu'elle fasse respecter la loi.

26. Que les gouvernements provinciaux et territoriaux songent sérieusement à obliger les employeurs qui sont réglementés par eux à adopter des programmes d'équité en matière d'emploi. Dans la mesure du possible, les exigences provinciales et territoriales devraient s'harmoniser avec celles du gouvernement fédéral.
27. Faute d'une loi obligeant les employeurs réglementés par le fédéral et les provinces à mettre en œuvre un programme d'équité en matière d'emploi, que le gouvernement fédéral fasse appel à l'obligation contractuelle.

En vertu de l'obligation contractuelle le gouvernement ne consentirait à acheter des biens et services qu'aux entreprises qui acceptent de mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi.

Que le respect de l'obligation contractuelle soit imposée en vertu d'une loi.

28. Que les contrats conclus avec le gouvernement fédéral puissent comprendre, en plus de l'obligation de mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi, d'autres dispositions qui tiennent compte des besoins locaux tels que l'établissement d'objectifs et de calendriers précis et la nécessité de fournir des cours adéquats de formation, le transport ou encore l'hébergement dans les régions nordiques ou isolées du Canada.
29. Qu'il incombe à un seul et même organisme de veiller à l'application de l'équité en matière d'emploi et au respect de l'obligation contractuelle.
30. Si la Cour suprême du Canada juge que l'intention, plutôt que les répercussions du comportement, est le facteur déterminant pour établir s'il y a eu discrimination, l'article 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devrait être modifié de façon à confirmer la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne en matière de discrimination systémique.
31. Que l'établissement de restrictions concernant l'ancienneté relève de la négociation collective. Que la législation sur l'équité en matière d'emploi ne comprenne aucune disposition qui limite ou protège davantage les droits d'ancienneté.

32. Que les provinces et territoires votent des lois sur l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale afin de respecter les accords internationaux auxquels ils sont liés. Que le salaire soit défini comme le total de la rémunération reçue, y compris toute forme d'avantages reçus directement ou indirectement.
33. Que l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale soit prévue par tous les programmes d'équité en matière d'emploi.
34. Que des ressources supplémentaires soient affectées pour l'application de l'article 11 (dispositions relatives à la parité salariale) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* par la Commission canadienne des droits de la personne et en vertu de l'article 38.1 du *Code canadien du travail*.
35. Que l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit modifié de façon à supprimer l'exigence de ne faire des comparaisons de poste que dans le même établissement.
36. Que les employeurs adoptent d'autres moyens pour réduire l'écart salarial, notamment uniformiser les salaires des débutants ou salaires de base; éliminer l'utilisation de listes d'ancienneté distinctes pour les hommes et les femmes; réduire le nombre d'étapes associés à la classification des postes ou, du moins, s'assurer que les postes «féminins» ne comprennent pas plus d'étapes que les postes «masculins»; exprimer les taux de salaire des hommes et des femmes de la même façon, soit horaires ou mensuels, accorder des augmentations semblables à tous les employé(e)s, accorder des augmentations plus élevées aux employés au bas de l'échelle et éliminer la formule selon laquelle le salaire est établi en fonction du «statut du patron».
37. Que les lois sur les droits de la personne au Canada soient au besoin modifiées pour que le champ de compétences des commissions des droits de la personne englobe la discrimination systémique et, comme solution de rechange, que ces dernières aient le droit d'obliger les employeurs à adopter des mesures d'équité en matière d'emploi. Que ces commissions aient les ressources nécessaires pour exercer pleinement leurs pouvoirs.

38. Que les programmes de cours et le matériel didactique soient vérifiés pour éviter les stéréotypes discriminatoires.
39. Que les membres des groupes cibles soient plus nombreux à exercer des fonctions administratives dans les établissements scolaires et à enseigner les sujets qui sont traditionnellement confiés à d'autres.
40. Que les enseignants et les orienteurs reçoivent une formation pour les aider à détecter les pratiques et stéréotypes discriminatoires.
41. Que les orienteurs et les enseignants soient mis en garde contre le danger d'orienter les enfants d'après leur sexe, leur origine ethnique, leur race ou leur handicap, vers des programmes qui limitent les possibilités futures d'emploi.
42. Que les orienteurs aient accès aux renseignements sur les tendances du marché du travail.
43. En dépit du fait qu'il soit nécessaire d'aborder l'éducation des enfants handicapés «cas par cas», que ces enfants aient la chance d'apprendre en compagnie d'enfants qui ne sont pas handicapés.

Qu'on leur fournisse les installations et le personnel nécessaires pour qu'ils puissent s'intégrer dans le système d'enseignement public le plus tôt possible. Que le milieu scolaire de ces enfants soit le moins restrictif possible et qu'ils soient éloignés le moins possible de leurs familles.

44. Que l'éventail de programmes et de systèmes d'enseignement pour les enfants handicapés soit élargi et que les parents soient davantage informés des divers choix qui s'offrent à leurs enfants.
45. Que les établissements d'enseignement et les centres de formation soient accessibles aux personnes handicapées, à tous les égards.
46. Que les autochtones soient activement recrutés pour des postes d'enseignant. Que les enseignants non autochtones qui ont des élèves autochtones connaissent bien la culture de ces derniers.

47. Que les programmes de cours reflètent les différences culturelles des autochtones.
48. Que les enfants autochtones reçoivent un enseignement dans leur propre langue ainsi qu'en français ou en anglais. Lorsqu'il y a lieu, que des mesures soient prises pour offrir des cours de français ou d'anglais en tant que langue seconde.
49. Qu'un modèle d'enseignement décentralisé soit adopté pour les nombreux autochtones et étudiants autochtones qui habitent les régions éloignées et rurales.
50. Lorsque c'est possible, que l'instruction dispensée aux autochtones soit donnée dans leurs propres collectivités.
51. Qu'on favorise la création d'établissements d'enseignement par et pour les autochtones.
52. Que les autochtones puissent prendre part aux négociations des accords sur les frais de scolarité et des accords de contribution pour les écoles autochtones.
53. Que les Métis et Indiens non inscrits reçoivent les mêmes allocations que les Inuit ou Indiens inscrits pour les aider à terminer leurs études postsecondaires.
54. Que le gouvernement fédéral, en consultation avec les gouvernements provinciaux, formule une politique nationale concertée sur l'éducation de base des adultes.
55. Qu'un nouvel accord cadre soit conclu avec les provinces, lequel prévoira de bons cours de langue, d'alphabétisation et de formation qui seront coordonnés et feront l'objet d'une évaluation.
56. Que l'enseignement postsecondaire à temps partiel soit rendu plus accessible de manière à permettre au plus grand nombre possible d'étudiants des groupes cibles de s'en prévaloir. Que les horaires répondent davantage aux besoins des étudiant(e)s et que l'éventail de cours soit élargi.
57. Que les universités mettent de l'avant des mesures créatives de recrutement pour accroître la proportion des membres des groupes cibles, particulièrement dans les cours ou pour des professions où ces derniers sont sous-représentés.

58. Que les établissements d'enseignement postsecondaire et les programmes de formation dont le mandat est de répondre directement aux besoins du marché du travail soient tenus de prendre des mesures pour rendre équitable la proportion de membres des groupes cibles dans les programmes d'étude ou de formation professionnelle où ces derniers sont sous-représentés.
59. Que tous les immigrants désireux d'apprendre une des langues officielles aient facilement accès aux divers cours de langue et puissent au besoin bénéficier d'allocations de subsistance quels que soient leurs projets de carrière ou la catégorie à laquelle ils appartiennent à leur arrivée au Canada.
60. Que les cours de langue soient offerts dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada, quelle que soit la région.
61. Que d'autres cours de langue soient offerts et que les programmes actuels soient prolongés pour assurer la maîtrise de la langue. Les candidats et non les conseillers d'Emploi et Immigration devraient décider eux-mêmes s'ils ont besoin ou non d'un cours. Que la période de cours maximale imposée par les programmes soit remplacée par l'objectif «niveau de compétence souhaité».
62. Que des cours de langue non seulement au niveau «compétence générale», mais également des cours avancés soient offerts à ceux qui désirent acquérir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de leur profession ou de leur métier. Que des cours de langue axés sur les métiers soient offerts.
63. Que des cours de langue soient offerts dans les régions rurales et éloignées.
64. Qu'on offre davantage de programmes d'apprentissage d'une langue en cours d'emploi.
65. Que des cours de langue à temps partiel soient offerts aux hommes et aux femmes, qu'ils soient employé(e)s à temps plein ou non.
66. Que des allocations de transport et de soins des enfants soient offertes à ceux qui prennent des cours de langue ou d'alphabétisation.

67. Que les classes d'immersion de français ou d'anglais soient réexaminées et que l'on songe à organiser des classes bilingues où la langue de l'immigrant serait utilisée pour les présentations et les explications.
68. Que les organismes bénévoles offrant des cours adéquats de langue et d'alphabétisation soient mieux subventionnés.
69. Que les programmes destinés aux immigrants soient mieux annoncés.
70. Que les conseillers d'Emploi et Immigration connaissent à fond la langue et la culture des immigrants à qui ils fournissent renseignements et services, ou qu'ils puissent compter sur quelqu'un qui a ces connaissances.
71. Que l'acculturation des immigrants commence avant l'immigration comme telle.
72. Qu'un nouvel organisme soit créé pour aider les immigrants qualifiés à poursuivre leur carrière au Canada; que cet organisme leur offre des services de counselling, des conseils sur la façon d'obtenir l'accréditation professionnelle nécessaire et des renseignements sur les cours de langue. Qu'il aide également les employeurs à évaluer les compétences acquises par les immigrants à l'étranger.
73. Que les critères de reconnaissance des titres de compétence utilisés par les associations professionnelles soient examinés pour veiller à ce qu'ils soient objectifs et justes. Qu'on cesse d'exiger que le demandeur ait la citoyenneté canadienne pour être admissible à exercer sa profession au Canada.
74. Que les programmes de formation soient pertinents, efficaces et accessibles, que l'on établisse des comités consultatifs locaux composés d'analystes de la population active et de représentants des groupes cibles, du monde des affaires, des syndicats, des établissements d'enseignement, du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et territoriaux, et que ces comités siègent régulièrement pour déterminer ce qui suit:
 - a) le contenu et le nombre des programmes de formation;
 - b) dans quelle mesure les programmes mènent à l'obtention d'un emploi;

- c) le meilleur moyen d'augmenter la proportion de membres des groupes cibles dans les maisons d'enseignement postsecondaire et les programmes de formation et de formation professionnelle;
 - d) la meilleure façon de recruter les membres des groupes cibles pour les emplois où ils sont traditionnellement sous-représentés;
 - e) le meilleur moyen d'informer les candidats éventuels de l'existence des programmes;
 - f) quelles sont les possibilités d'emploi.
75. Que l'octroi de subventions par le gouvernement fédéral soit fonction de la qualité, du contenu et de l'accessibilité des programmes de formation.
76. Pour que les cours de formation correspondent mieux aux débouchés, que de meilleures prévisions et analyses de la population active soient effectuées à l'échelle régionale et nationale.
77. Que ceux à qui les programmes s'adressent soient mieux renseignés à leur sujet. Qu'un réseau de communication soit mis sur pied pour faire mieux connaître les possibilités d'emploi et de formation. Qu'à cette fin, on obtienne l'aide des groupes de consommateurs bénévoles locaux pour veiller à ce que les cours de formation et les débouchés soient communiqués aux employés éventuels et que les employeurs puissent plus facilement trouver de la main-d'œuvre qualifiée.
78. Qu'on favorise l'inscription des membres des groupes cibles aux divers programmes offerts en vertu de la *Loi nationale sur la formation* et qu'on augmente leur proportion dans les domaines où ils ont été traditionnellement sous-représentés. Que le choix des cours revienne au membre du groupe cible plutôt qu'au conseiller du gouvernement.
79. Qu'il y ait un plus grand nombre de programmes de «transition», de cours de formation de type préparatoire et de formation en cours d'emploi menant à l'obtention d'un emploi et davantage de cours de formation dans les régions isolées.
80. Que les cours de formation générique, c'est-à-dire l'enseignement de compétences propres à plusieurs professions,

soient offerts en plus grand nombre pour accroître la mobilité des personnes concernées.

81. Que le niveau de scolarité exigé avant de pouvoir s'inscrire à un programme de formation soit réexaminé pour s'assurer qu'il n'est pas trop élevé et que les études demandées sont pertinentes. Que l'admissibilité aux programmes de formation repose sur les aptitudes du candidat, plutôt que sur son niveau de scolarité.
82. Que des centres de formation mobiles et régionaux soient créés pour donner aux autochtones habitant les régions éloignées la possibilité de suivre des cours de formation sans devoir quitter leur collectivité pendant des périodes prolongées. Lorsqu'il n'est pas possible pour eux de suivre des cours dans la région, qu'ils reçoivent des subventions pour les frais de transport. Que des allocations suffisantes de soins des enfants soient versées aux parents qui suivent les programmes de formation ou que des services de soins aux enfants soient fournis aux centres de formation.
83. Que des cours de formation générique et de base et des cours portant sur un ou plusieurs domaines professionnels soient organisés pour les femmes qui reviennent à la vie active ou pour celles dont l'emploi est devenu ou peut devenir redondant suite à l'introduction de nouvelles technologies.
84. Que la formule des pensions et des avantages imbriqués soit réexaminée pour s'assurer que les personnes handicapées qui désirent suivre un cours de formation, étudier ou obtenir un emploi soient encouragées financièrement à le faire plutôt que d'être pénalisées.
85. Que les allocations de formation tiennent compte du coût de la vie.
86. Que les stagiaires vivant avec un conjoint qui travaille ou avec leurs parents reçoivent les mêmes allocations que les autres stagiaires.
87. Que les employés travaillant à temps partiel soient admissibles aux programmes de formation et de recyclage. Que les stagiaires inscrits à des programmes à temps partiel soient admissibles à une partie proportionnelle des allocations.

88. Que les employeurs fassent en sorte que les membres qualifiés des groupes cibles dans toutes les catégories professionnelles reçoivent leur part de congés d'études et de formation.
89. Que ceux travaillant pour le programme Extension ne soient pas embauchés en vertu de contrats à court terme mais deviennent des employés à temps plein de la Fonction publique.
90. Que le gouvernement embauche un plus grand nombre de membres des groupes cibles en tant que conseillers de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
91. Que l'expression «soin des enfants» remplace «garderie» pour décrire un système servant à assurer le soin des enfants en l'absence d'un ou des parents.
92. Le système idéal de soin des enfants devrait être financé à partir des deniers publics, être de bonne qualité, universel, mais facultatif. Il devrait fournir des soins aux enfants à partir de leur naissance jusqu'à ce qu'ils soient en âge légal de rester à la maison seuls.

En attendant l'instauration d'un pareil système, 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 ayant des besoins spéciaux en raison d'un handicap.

93. Que le gouvernement fédéral s'entende avec les provinces et les territoires sur une méthode de financement pour un système de soins des enfants. Le régime d'assistance publique du Canada ne convient pas au financement des services de soins aux enfants, car il perpétue l'idée que ceux-ci sont un aspect de l'assistance sociale.
94. Qu'une *Loi nationale sur le soin des enfants* soit votée, après consultation avec les provinces, les territoires et les groupes d'intérêts, pour assurer que les normes à l'échelle nationale soient uniformes.
95. Que les dispositions de cette loi prévoient un rapport raisonnable entre le nombre d'enfants et d'employés chargés de dispenser les soins et tiennent compte des besoins de la population urbaine et rurale ainsi que des besoins spéciaux

des enfants autochtones, de ceux des groupes minoritaires ou des enfants handicapés.

96. Que les heures d'ouverture des services de soins soient aussi souples que possible et qu'elles correspondent au moins à l'horaire de travail ou de formation de la plupart des parents.
97. Que l'administration de certains de ces services repose sur des subventions et soient régies par des normes flexibles. Les services de soins aux enfants peuvent être dispensés dans les écoles, ailleurs dans le quartier ou au lieu de travail.
98. Que les employeurs accordent à chaque parent un nombre fixe de jours de congés par année pour le soin de leurs enfants, comme c'est le cas des congés de maladie ou annuels.
99. Que les personnes qui dispensent des soins aux enfants reçoivent une formation adéquate notamment une formation particulière lorsqu'il s'agit de s'occuper d'enfants qui ont des besoins spéciaux.
100. Que les prestataires de soins aux enfants soient suffisamment rémunérés.
101. Que l'on recrute activement des éducateurs des deux sexes parmi les groupes minoritaires.
102. Que la totalité des frais de garde d'enfants assumés par l'un ou l'autre des parents soit déductible d'impôts.
103. Que les travailleurs à temps partiel aient au prorata la même protection, les mêmes droits et les mêmes avantages que ceux maintenant garantis aux travailleurs à temps plein.
104. Que les groupes cibles soient consultés pour tout programme à leur intention.
105. Que le travail de ménagère et le travail bénévole soit considéré comme une expérience réelle de travail.
106. Que les travailleuses domestiques salariées soient protégées en vertu des lois des droits de la personne et de la législation sur les normes de travail.

107. Que les employeurs adoptent des modalités pour régler de façon efficace et rapide les cas de harcèlement sexuel au travail.
108. Que les divers paliers de gouvernements qui fournissent une aide socio-économique aux autochtones coordonnent les services et fassent en sorte que la qualité de ces services soit uniforme.
109. Que l'alinéa 12(1)(b) de la *Loi sur les Indiens*, en vertu duquel les femmes autochtones qui épousent des hommes non autochtones perdent leur statut d'Indien, soit abrogé.
110. Que les prestations offertes aux Indiens inscrits soient également versées aux Indiens inscrits qui ne vivent pas sur les réserves, que les prestations offertes aux Indiens inscrits et aux Inuit le soient également aux Indiens non inscrits et aux Métis.
111. Que le lieu de travail soit rendu accessible aux personnes handicapées, à tous les égards. Afin de faciliter la réalisation de cet objectif, que le système fiscal soit modifié.
112. Que les personnes handicapées qui ont droit à des aides techniques et à des avantages médicaux pendant qu'elles sont assistés sociaux ou touchent une pension d'invalidité continuent d'y avoir droit quand elles sont sur le marché du travail. Que les personnes handicapées reçoivent des subventions pour divers frais relatifs à un emploi, notamment le transport.
113. Que des débouchés soient créés pour les personnes handicapées, notamment en créant des emplois à temps partiel mieux rémunérés et en recourant au travail partagé.
114. Que les personnes handicapées travaillant en atelier protégé reçoivent au moins le salaire minimum. Que ces ateliers fournissent aussi des services de placement pour qu'un plus grand nombre de personnes handicapées qui y reçoivent une formation puissent obtenir un emploi. Que des lignes directrices soient formulées sur la durée, la qualité et l'évaluation de la formation offerte dans les ateliers protégés.
115. Que l'exigence des employeurs selon laquelle il faut une expérience acquise au Canada soit permise seulement dans les cas où ces derniers peuvent montrer qu'elle est essentielle à l'exécution du travail.

116. Que les institutions financières s'assurent que leurs pratiques ne soient pas discriminatoires à l'endroit des membres des groupes cibles qui demandent du crédit.
117. Que les organismes gouvernementaux prennent des mesures pour recruter davantage parmi les groupes cibles le personnel qui sera chargé d'offrir des services destinés à ces mêmes groupes.