



L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore

Conclusions préliminaires
Le comité sénatorial permanent des Droits de la personne

L'honorable A. Raynell Andreychuk, *présidente*
L'honorable Sharon Carstairs, C.P., *vice-présidente*

Février 2007

This report is also available in English

.....

Ce rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :
www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

.....

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant
avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à
rights-droits@sen.parl.gc.ca.

LE SÉNAT

L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : Nous n'y sommes pas encore

Conclusions préliminaires

Le comité sénatorial permanent des Droits de la personne

L'honorable A. Raynell Andreychuk, *présidente*
L'honorable Sharon Carstairs, C.P., *vice-présidente*

Février 2007

MEMBRES

L'honorable A. Raynell Andreychuk, présidente

L'honorable Sharon Carstairs, C.P., vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Roméo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, C.P., (ou Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noel A. Kinsella

*Marjory LeBreton, C.P., (ou Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs George Baker, C.P., Maria Chaput, Rose-Marie Losier-Cool, Donald H. Oliver, Landon Pearson et Lucie Pépin étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du
Parlement :*

Laura Barnett, analyste

Personnel de la Direction des Comités :
Louise Archambeault, adjointe administrative

Vanessa Moss-Norbury
La greffière du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 27 avril 2006. :

La question est mise aux voix sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Andreychuk, appuyée par l'honorable sénateur Keon,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale et d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-huitième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité poursuive une surveillance des développements et soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2007.

La motion, telle que modifiée, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 3 novembre 2004 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Comeau,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à inviter de temps en temps le président du Conseil du Trésor, la présidente de la Commission de la fonction publique, leurs fonctionnaires, ainsi que d'autres témoins à comparaître devant le Comité dans le but d'examiner des cas de discrimination présumée dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et d'étudier la

mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés; et

Que le Comité poursuive une surveillance des développements et soumette son rapport final au plus tard le 23 décembre 2005.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 23 février 2005 :

... que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 23 décembre 2005 au 31 mars 2006 et qu'il conserve jusqu'au 30 avril 2006 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES.....	i
ORDRE DE RENVOI	iii
AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE.....	1
Chapitre 1 – Introduction	3
Chapitre 2 – L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale du Canada.....	7
A. Le cadre.....	7
B. L'initiative Faire place au changement.....	10
C. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale aujourd'hui	11
D. Initiatives et résultats à ce jour	16
1) <i>Les minorités visibles</i>	16
2) <i>Les cadres</i>	20
Chapitre 3 – Observations et recommandations	22
A. L'équité en matière d'emploi : pas encore une réalité dans la fonction publique fédérale.....	22
B. Sommes-nous sur la bonne voie?	25
C. Pour accélérer la cadence : les recommandations du Comité.....	27
1) <i>La promotion d'un leadership plus solide</i>	30
2) <i>La transformation de la culture de la fonction publique</i>	31
3) <i>Améliorer le recrutement de membres des groupes désignés parmi les cadres</i> .	32
4) <i>Éliminer les obstacles systémiques en matière de recrutement et de dotation</i> ...	32
Chapitre 4 – Conclusion.....	35
ANNEXE A : TÉMOINS	37

AVANT-PROPOS

Depuis novembre 2004, les membres du Comité permanent sénatorial des droits de la personne se penchent sur des allégations de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de fonctionnaires fédéraux. Ils examinent également dans quelle mesure sont atteints les objectifs d'équité en matière d'emploi fixés pour les groupes minoritaires.

J'ai eu l'honneur de présider le comité depuis le début de l'étude et je me réjouis d'en présenter les conclusions préliminaires.

Bien que les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées soient maintenant mieux représentés par rapport à leur disponibilité dans la population active, les membres des minorités visibles demeurent sous-représentés. En outre, tous ces groupes désignés ne sont pas bien représentés à l'échelon de la direction ni dans tous les groupes professionnels. Le Comité reconnaît que certaines initiatives visent à remédier au problème, mais elles ne le font pas avec suffisamment d'efficacité ou de rapidité. Le Comité réclame le renforcement du leadership, l'élaboration de mesures concrètes pour la mise en œuvre du plan d'action dans la fonction publique sur l'équité en matière d'emploi et la suppression des obstacles systémiques qui entravent le processus de dotation. Il faudra modifier la culture organisationnelle, au moyen d'une gestion solide, pour en arriver à constater des changements importants.

J'aimerais remercier de leurs efforts tous les sénateurs qui ont travaillé avec le Comité à la réalisation de cette étude, plus particulièrement les membres du Comité directeur, les sénateurs Carstairs et Munson. Je tiens également à remercier l'analyste de la Bibliothèque du Parlement, Laura Barnett, les greffières du Comité, Vanessa Moss-Norbury et Josée Thérien, de même que le personnel administratif pour leur travail.

L'honorable Raynell Andreychuk

Présidente

Chapitre 1 – Introduction

Le 3 novembre 2004, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le Comité) était autorisé par le Sénat à analyser les allégations de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la fonction publique fédérale et à examiner la mesure dans laquelle les objectifs d'équité en matière d'emploi avaient été réalisés pour ce qui était des groupes minoritaires. Compte tenu de ce mandat, le Comité a invité des témoins de temps à autre pour suivre l'évolution de la situation. Le 27 avril 2006, le mandat du Comité était renouvelé.

L'équité en matière d'emploi dans les pratiques d'embauche de la fonction publique fédérale est un enjeu pressant et grave. La fonction publique fédérale est l'employeur le plus important du pays, et, à ce titre, elle aspire à être représentative des citoyens et à servir de modèle aux entreprises des autres secteurs. Mais, plus que cela encore, il est indispensable que la fonction publique fédérale soit représentative afin de consolider les institutions publiques et d'améliorer la qualité du service public dans son ensemble.

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de décisions législatives et administratives visant à reconnaître et à améliorer la situation de certains groupes sous-représentés dans la fonction publique fédérale. La première version de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*¹ est entrée en vigueur en 1986, attirant l'attention générale sur la situation des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles. En 1995, on l'a révisée tout en conservant sa visée concernant les groupes en question². L'initiative Faire place au changement a été mise en œuvre en juin 2000 : c'était une manière de reconnaître que le gouvernement n'avait pas réalisé les objectifs d'équité en matière d'emploi de la *Loi*. Il s'agissait de concrétiser des stratégies visant à accroître la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale.

Vingt ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la première version de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et six depuis l'initiative Faire place au changement. Un certain nombre d'organismes de la fonction publique fédérale surveillent les progrès à

¹ L.R.C. (1985), ch. 23 (2^e suppl.).

² *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. (1995), ch. 44.

cet égard par le biais de vérifications et de rapports annuels au Parlement. Par ailleurs, en juin 2002, le Comité permanent de la Chambre des communes sur le développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées publiait un rapport intitulé *Promouvoir l'égalité dans les secteurs de compétence fédérale : Examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Ce rapport n'invitait pas à prendre des mesures importantes, mais il proposait des corrections techniques dans l'exécution de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et recommandait de s'intéresser plus particulièrement à la situation des personnes handicapées et des Autochtones. En juin 2004, Conseils et Vérification Canada publiait une évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement³, concluant que, malgré des progrès notables, les jalons prévus n'avaient pas été atteints. On y recommandait certaines mesures, que nous examinerons plus en détail dans le troisième chapitre.

Compte tenu de ces rapports et des inquiétudes qui y sont formulées concernant la situation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, le Comité a commencé à examiner dans quelle mesure la fonction publique fédérale avait réussi à surmonter les obstacles à l'embauche de femmes, d'Autochtones, de personnes handicapées et de membres des minorités visibles, pour mesurer les conséquences de ce nouveau cadre de gestion de l'équité en matière d'emploi et déterminer si l'établissement de jalons pour l'embauche de membres des minorités visibles est un moyen efficace d'affronter le problème de l'équité en matière d'emploi.

Pour ce faire, à partir de novembre 2004, le Comité a organisé des réunions avec des fonctionnaires chargés de surveiller et de concrétiser les responsabilités de la fonction publique fédérale à l'égard de l'équité en matière d'emploi. Il a entendu une multitude de témoins, dont Alex Himelfarb, l'ancien greffier du Conseil privé, l'honorable Reg Alcock, ex-président du Conseil du Trésor, des membres de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique et Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique du Canada.

Notre étude n'est pas terminée. Un nouveau gouvernement est en place, et le Comité a hâte d'engager avec lui un dialogue sur ce qu'il a pu constater. C'est avec cet

³ L'initiative « Faire place au changement » sera expliquée plus en détail dans le deuxième chapitre (partie B).

objectif en tête qu'il a estimé important de publier ses conclusions préliminaires pour souligner les lacunes évidentes du gouvernement à l'égard de l'équité en matière d'emploi et l'encourager à en faire plus, à déployer plus d'efforts et à ouvrir plus de portes, mais aussi à circonscrire clairement les hiérarchies de responsabilité. Le Comité tient à s'assurer que le Canada sera à la hauteur de ses obligations internationales en matière de droits de la personne et que les Canadiens seront correctement protégés par le système de protection des droits de la personne si cher à ce pays. L'équité en matière d'emploi est un enjeu immédiat : si nous ne pouvons pas créer une fonction publique représentative, comment espérer créer une société accueillante pour la diversité et la différence? La fonction publique fédérale du Canada doit traduire la diversité du Canada et des Canadiens.

Chapitre 2 – L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale du Canada

A. Le cadre

Le cadre juridique et administratif de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale comporte divers éléments. L'un des plus fondamentaux est la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, entrée en vigueur en octobre 1996. Elle a permis d'instaurer un nouveau système législatif pour l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale et les entreprises privées sous réglementation fédérale. En désignant les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles comme des catégories de Canadiens qui n'étaient pas encore effectivement intégrés à la fonction publique fédérale en termes de nombres, la *Loi* en faisait des « groupes désignés » dont la situation devait être surveillée et qu'il fallait aider en appliquant la loi⁴.

La *Loi* invitait également à prendre des « mesures positives », c'est-à-dire à adopter des politiques et des pratiques allant au-delà de la simple élimination des obstacles pour promouvoir activement une fonction publique qui soit plus représentative et qui facilite les efforts visant à combler le fossé entre la représentation des groupes désignés dans la fonction publique et leur représentation dans la population active. Aux termes de la *Loi*, les employeurs sont tenus d'analyser leurs effectifs, de réviser leurs systèmes, leurs politiques et leurs pratiques d'emploi, de circonscrire les obstacles et de les éliminer, d'adopter des programmes et des politiques pour corriger la sous-représentation des groupes désignés, de prendre des mesures d'adaptation raisonnables, de s'efforcer de concrétiser des objectifs quantitatifs et qualitatifs dans des délais fixés et d'informer les employés du but de l'équité en matière d'emploi, des principales mesures prises pour la réaliser et des progrès enregistrés⁵.

Depuis 2004, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique (AGRHFPC) est chargée de l'application de la *Loi sur l'équité en matière*

⁴ Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique du Canada, a témoigné devant le Comité le 29 novembre 2004; Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, a témoigné devant le Comité le 7 décembre 2004; Conseil du Trésor du Canada, « Aperçu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi (1996) dans l'optique de la Fonction publique » (voir le site http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_852/over-PR_f.asp?printable=True).

⁵ *Ibid.*

d'emploi dans la fonction publique⁶. À ce titre, elle s'intéresse au rôle des employeurs dans la concrétisation du principe d'équité en matière d'emploi et élabore les cadres de planification et de responsabilisation des ressources humaines nécessaires à la réalisation des objectifs de la *Loi*. L'Agence aide les ministères en matière de formation, surveille et évalue leurs résultats et coordonne les activités associées à l'initiative Faire place au changement. Elle doit également déposer un rapport annuel au Parlement sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale⁷.

La Commission de la fonction publique du Canada (CFP), organisme indépendant comptant seize bureaux régionaux et de district dans tout le Canada, est un autre élément du système d'équité en matière d'emploi. La CFP est principalement chargée de l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*⁸ et elle est donc responsable de l'embauche dans la fonction publique fédérale. Aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la CFP doit circonscrire et éliminer les obstacles dans ses systèmes, politiques et pratiques de recrutement et de dotation dans le cadre de son rôle et de son mandat selon la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. C'est ainsi qu'elle approuve les programmes de dotation fondés sur l'équité en matière d'emploi pour aider les ministères et organismes à réaliser leurs objectifs à cet égard et qu'elle prend et concrétise des initiatives visant à modifier la culture interne et à aider les ministères et les gestionnaires à respecter les jalons de l'initiative Faire place au changement. Comme l'AGRHFPC, la CFP doit adresser au Parlement un rapport annuel où sont consignés tous les détails de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. En fin de compte, la CFP est chargée de maintenir l'intégrité du système de dotation dans la fonction publique fédérale⁹. Comme l'a déclaré Linda Gobeil, vice-présidente principale de la Direction générale de la politique à la CFP, dans son témoignage devant le Comité : « Le rôle de la commission est de s'assurer que les bonnes

⁶ Ce rôle du Conseil du Trésor a été confié à l'AGRHFPC après une restructuration annoncée en décembre 2003.

⁷ Témoignage de Reg Alcock; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, « Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement », juin 2004 (voir le site http://www.hrma-agrh.gc.ca/ec-fpac/Evaluation2004/ec-fpac-evaluation-5-PR_f.asp?printable=True).

⁸ L.C. (2003), ch. 22, art. 12 et 13.

⁹ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004; Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale de la politique, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 12 juin 2006; Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

politiques sont en place et que les ministères les respectent. Nous avons un rôle de surveillance et si nous constatons qu'il y a des problèmes, nous allons voir les ministères pour essayer de remédier aux problèmes de concert avec les responsables¹⁰. »

Aux termes de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (élément fondamental de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*¹¹ adoptée par le Parlement en 2005), entrée en vigueur en décembre 2005, la CFP délègue désormais presque toutes les fonctions de dotation aux administrateurs généraux des ministères et organismes. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui représente une vaste refonte du mode de gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale, a pour objet de simplifier la procédure de dotation, d'y introduire plus de souplesse, de consolider les responsabilités, de clarifier le rôle des gestionnaires, de favoriser des relations patronales-syndicales plus constructives et de transformer la façon dont la fonction publique fédérale aborde l'apprentissage et le perfectionnement internes. La nouvelle *Loi*, et c'est important, fournit aux administrateurs généraux des moyens de réaliser les objectifs de l'équité en matière d'emploi, en leur donnant, par exemple, la possibilité d'élargir la zone de sélection des membres des groupes désignées ou de la limiter à ces seuls groupes. La *Loi* énonce une nouvelle définition du mérite, permettant au principe d'équité en matière d'emploi de constituer un aspect fondamental de ce critère¹².

Il y a enfin un autre organisme qui joue un rôle important dans la surveillance de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale : c'est la Commission canadienne des droits de la personne. La Commission reçoit des plaintes en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹³ et procède à la vérification des ministères pour surveiller leur conformité à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Si la

¹⁰ Témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

¹¹ L.C. (2003), ch. 22.

¹² Maria Barrados, témoignage devant le Comité, 21 novembre 2005; Conseil du Trésor du Canada, « La présidente du Conseil du Trésor du Canada accueille avec beaucoup de satisfaction l'adoption de la Loi sur la modernisation de la fonction publique », 4 novembre 2003 (voir le site http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/1104_f.asp); Commission de la fonction publique du Canada, « Rapport annuel 2005-2006 », p. 102 (voir le site http://www.CFP-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2006/pdf/annrep06_f.pdf).

¹³ L.R.C. (1985), ch. H-6.

Commission estime que le ministère ne s’y conforme pas, elle négocie un engagement écrit de l’employeur pour qu’il prenne certaines mesures correctives. Si l’employeur ne prend pas d’engagement, la Commission a le pouvoir de produire une directive lui enjoignant de prendre certaines mesures. Le Tribunal de l’équité en matière d’emploi peut ultérieurement rendre une décision si l’employeur ne donne pas suite à la directive ou la rejette. Toute décision du Tribunal est définitive, sauf contrôle judiciaire, mais celui-ci ne peut rendre de décision qui causerait des difficultés excessives à l’employeur, en exigeant qu’il embauche ou promeuve des personnes non qualifiées, qu’une personne soit embauchée contrairement au principe du mérite énoncé dans la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique* ou que l’employeur crée un nouveau poste, en imposant un quota à l’employeur ou en ne tenant pas compte de certains facteurs prévus dans la loi pour l’établissement des objectifs quantitatifs¹⁴.

B. L’initiative Faire place au changement

En 2000, l’initiative Faire place au changement regroupe divers organismes et lois dans le cadre d’un nouveau plan d’action visant à promouvoir l’équité en matière d’emploi dans la fonction publique fédérale. Cette démarche a été engagée lorsque le Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale a révélé que le gouvernement n’avait pas réalisé les objectifs d’équité en matière d’emploi énoncés dans la *Loi sur l’équité en matière d’emploi*. Le Groupe de travail a attiré l’attention sur le fossé persistant et grandissant entre le secteur public et le secteur privé pour ce qui est de l’équité en matière d’emploi et il a recommandé un plan d’action pour que la fonction publique devienne plus représentative. Le gouvernement a adopté le plan d’action en juin 2000¹⁵.

L’initiative Faire place au changement est essentiellement un plan de correction de la sous-représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. Le gouvernement a fixé à 1 sur 5 la proportion d’embauche de membres de minorités visibles jusqu’en 2003 et à 1 sur 5 la proportion d’embauche de cadres jusqu’en 2005. Le

¹⁴ Témoignage de Reg Alcock; Aperçu de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi*.

¹⁵ Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, « Faire place au changement dans la fonction publique fédérale », mars 2000 (voir le site http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_852/dwnld/ecfps_f.pdf).

plan aborde également des questions comme la promotion et le perfectionnement professionnel des membres de minorités visibles et il prévoit des mesures pour créer un climat plus inclusif et coopératif dans le milieu de travail fédéral. L'initiative Faire place au changement a été dotée d'un budget de 7,2 millions de dollars sur trois ans pour réaliser ces objectifs. Depuis l'épuisement de ce budget, c'est le Fonds d'équité en matière d'emploi qui aide les ministères à remplir leurs obligations en la matière¹⁶.

Dans le cadre de cette initiative, le Groupe consultatif externe sur le plan d'action Faire place au changement fournit des conseils externes indépendants à l'AGRHFPC, à la CFP, au Bureau du Conseil privé et à tous les administrateurs généraux sur les moyens de régler les cas de racisme systémique et manifeste, les stratégies favorisant la représentativité des effectifs, l'efficacité de ces stratégies et la mise en œuvre et l'orientation de l'initiative Faire place au changement¹⁷.

Cette initiative est l'expression d'un réel potentiel de changement dans la représentativité de la fonction publique fédérale. Comme l'a fait remarquer Alex Himelfarb, ex-greffier du Conseil privé, lorsqu'il s'est présenté devant le Comité le 9 mai 2005, « l'initiative *Faire place au changement* en particulier représentait, au minimum du moins, un tournant, un changement dans notre sensibilité, le début d'un changement culturel à plus long terme (...)»¹⁸.

C. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale aujourd'hui

L'efficacité de cette transformation espérée est au cœur de l'étude actuelle du Comité. Le Comité a constaté que les statistiques ne sont pas toutes positives, malgré de réels progrès. Conseils et Vérification Canada a notamment conclu dans son rapport publié en juin 2004 sur l'évaluation de l'initiative Faire place au changement :

On constate des progrès appréciables vers l'atteinte des objectifs-repères (...) qui se sont traduits par un accroissement lent mais régulier de la

¹⁶ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre, 2004; Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, « L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2004-2005 : Rapport annuel au Parlement » (voir le site http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/dwnld/ee-05_f.pdf).

¹⁷ Témoignage de Reg Alcock; Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé, témoignage devant le Comité, 9 mai 2005; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, « Groupe Consultatif Externe sur le plan d'action Faire place au changement » (voir le site http://www.hrma-agrh.gc.ca/ee/committees-comites/eag-gce_f.asp); AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

¹⁸ Témoignage d'Alex Himelfarb.

représentation [des minorités visibles] dans la [fonction publique] (...). Malgré ces efforts, cependant, les objectifs-repères n'ont pas été atteints. Le ratio de 1 sur 5 applicable au recrutement externe aurait dû être atteint en 2003, mais le recrutement externe demeure à la moitié de ce ratio sans grand progrès lors de la 3e année par rapport à l'année précédente. Les trois ratios applicables aux groupes de relève de la direction et des niveaux de direction supérieurs, dont l'atteinte a été fixée à 2005, demeurent un but lointain car les progrès ont été de limités à variables - ce qui met en doute la possibilité d'atteindre ces objectifs-repères dans les délais impartis, sauf amélioration majeure et continue d'ici là¹⁹.

Les statistiques générales révèlent bien sûr que les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées semblent désormais être équitablement représentées dans la fonction publique fédérale, mais la sous-représentation continue d'être un problème sérieux pour les minorités visibles. En mars 2005, la représentation des femmes dans la fonction publique fédérale était de 1,3 point de pourcentage supérieure à leur disponibilité dans la population active (soit 53,5 % des membres de la fonction publique fédérale, comparativement à 52,2 % de la population active), celle des personnes handicapées, de 2,2 % supérieure (soit 5,8 % des membres fonction publique fédérale, comparativement à 3,6 % de la population active), et celle des Autochtones, de 1,7 % supérieure (soit 4,2 % des membres de la fonction publique fédérale, comparativement à 2,5 % de la population active)²⁰.

Pourtant, le 12 juin 2006, Linda Gobeil a déclaré au Comité que la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale était de 2,3 points de pourcentage inférieure à leur disponibilité dans la population active (soit 8,1 % des membres de la fonction publique fédérale, comparativement à 10,4 % de la population active)²¹. Par ailleurs, de 2000 à 2005, plus de 25 %, en moyenne, des demandes d'emploi ont été adressées par des membres de minorités visibles, alors que 10 % seulement des membres de ce groupe ont obtenu des nominations. Il est frappant de constater que ce phénomène dit d'« abandon » s'applique uniquement aux minorités visibles²². Comme l'indique le Rapport annuel 2004-2005 de l'AGRHFPC, « (...) après une impulsion initiale, le taux d'arrivée des membres des minorités visibles dans la

¹⁹ Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

²⁰ CFP, Rapport annuel 2005-2006.

²¹ Témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

²² Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005; témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

fonction publique s'est stabilisé à 1 personne embauchée sur 10, soit la moitié de l'objectif-repère de 1 sur 5 prévu dans le plan d'action²³ ».

Ces chiffres ont convaincu le Comité que **les minorités visibles restent le groupe non équitablement représenté à grande échelle dans la fonction publique fédérale. Les mesures prises par le gouvernement pour réaliser l'objectif de recrutement d'un sur cinq n'ont pas donné les résultats espérés, et la fonction publique fédérale continue d'être à la remorque du secteur privé pour ce qui est de la représentation des minorités visibles**²⁴.

Mais les problèmes ne s'arrêtent pas là. Le souci du Comité à l'égard de l'équité en matière d'emploi s'est fait plus aigu lorsqu'il s'est penché sur les données détaillées de la représentation des groupes désignés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dans la fonction publique fédérale. Le rapport annuel de la CFP pour 2005-2006 indique que, au cours de cet exercice, on a enregistré une légère baisse du pourcentage de nominations pour les quatre groupes désignés, comparativement aux quatre années précédentes. Par exemple, le taux de recrutement des personnes handicapées est passé de 3,2 % à 2,6 %. Ce taux est nettement inférieur à la représentation des personnes handicapées dans la fonction publique fédérale (5,8 %), ce qui donne à penser que l'augmentation enregistrée dans la représentation est principalement attribuable à des facteurs comme l'auto-identification plutôt qu'à une réelle augmentation du nombre de nominations de personnes handicapées²⁵.

Du côté des Autochtones, le souci du Comité porte sur la concentration de l'emploi. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord s'est donné pour objectif d'employer au moins 50 % d'Autochtones dans tous les groupes et niveaux professionnels, en raison de son mandat et de sa clientèle et il a pris des mesures

²³ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

²⁴ Pour ce qui est des entreprises privées assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le Rapport annuel 2005 de la Commission canadienne des droits de la personne (voir le site http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/AR_2005_RA_fr.pdf) nous apprend que, en 2004, 13,3 % des minorités visibles travaillent dans le secteur privé (p. 27), comparativement à 8,1 % dans la fonction publique fédérale en 2005. Il importe de signaler que comme les données fournies au Comité sur la situation dans le secteur privé n'étaient pas exhaustives, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer avec précision l'écart qui le sépare de la fonction publique fédérale.

²⁵ CFP, Rapport annuel 2005-2006.

spéciales pour intéresser les candidats autochtones²⁶. Le Comité s'inquiète cependant de cette politique des 50 %. Attirer des employés autochtones à tous les niveaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord est un objectif louable, et cela permet effectivement d'accroître la représentation des Autochtones dans les statistiques générales de la fonction publique fédérale, mais le Comité craint que ce genre de politique risque de simplement provoquer une concentration artificielle des employés autochtones dans un seul créneau et non pas de promouvoir leur accès au reste de la fonction publique fédérale. Ce souci est également vrai concernant d'autres ministères aux programmes et à la clientèle semblable, qui ont des objectifs de recrutement prévoyant l'embauche de 50 % d'Autochtones.

Certes, aucun ministère n'est au-dessus de tout reproche. Dans un rapport sur le rendement de l'automne 2006, l'AGRHFPC²⁷ signale que seulement cinq ministères fédéraux ont reçu la cote « acceptable » pour l'équité en matière d'emploi²⁸, tandis que tous les autres sont décrits comme ayant des « possibilités d'amélioration » et que quatre doivent « faire l'objet d'une attention particulière »²⁹.

Un autre problème a été signalé au Comité : la représentation est de plus en plus équitable au sein de la fonction publique fédérale en général, mais les progrès ont été enregistrés surtout aux niveaux inférieurs. Il existe encore un fossé important dans la représentation de tous les groupes désignés aux niveaux des cadres. Le rapport annuel de l'AGRHFPC pour 2004-2005 rappelle que seulement 5,1 % des cadres de la fonction publique fédérale sont des membres de minorités visibles, 5,5 % sont des personnes handicapées et 3 % sont des Autochtones³⁰. En mars 2006, les femmes n'occupaient que 38,7 % des postes de cadre³¹.

²⁶ Témoignage de Paula Green, directrice générale, Équité et diversité, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 12 juin 2006. Selon M^{me} Green, le pourcentage d'Autochtones travaillant au ministère des Affaires indiennes et du Nord était d'environ 30 % en juin 2006.

²⁷ Mentionné dans « Five Departments Get Acceptable Rating on Employment Equity » de Simon Doyle, *Hill Times*, 22 janvier 2007.

²⁸ Il s'agit de la CFP, de l'Agence canadienne de développement international, de Service correctionnel du Canada, de Santé Canada et de Patrimoine canadien.

²⁹ Il s'agit de Pêches et Océans Canada, de l'École de la fonction publique du Canada, d'Affaires indiennes et du Nord Canada, et du Service administratif des tribunaux judiciaires.

³⁰ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

³¹ Lettre de Maria Barrados au Comité, 9 août 2006.

Comme l'a déclaré Maria Barrados, présidente de la CFP, « nous savons qu'il n'y a pas suffisamment de gens des minorités visibles dans ce groupe. Nous savons que l'employeur n'en recrute pas suffisamment et qu'on manque de programmes spéciaux pour faire augmenter leur nombre. Je ne suis pas satisfaite. Ce n'est pas assez. Il faut faire mieux³² ». Tandis qu'Alex Himelfarb expliquait :

L'un des critères de succès en fonction duquel je pourrais personnellement être évalué, du moins partiellement, et où vous m'accorderiez probablement une note moins que parfaite, c'est la composition du groupe de sous-ministres lui-même. C'est un domaine où je m'attends à des critiques, et si vous ne comptez pas le faire, je vous y encourage. Nous avons fait beaucoup de progrès au niveau de la problématique homme-femme, et nous avons des données à ce sujet que nous pouvons vous communiquer. Cependant, mes progrès sont très modestes — en fait, ils sont tellement modestes que c'en est gênant — au niveau des minorités visibles dans le groupe de sous-ministres : zéro pour les Autochtones et zéro pour les personnes ayant des handicaps, ou pas loin.

C'est un domaine où je peux dire que notre échec est patent. C'est important³³.

Le Comité a pris note de préoccupations semblables à l'égard de la présence de tous les groupes désignés dans certaines catégories professionnelles. En 2004-2005, la proportion de femmes dans la catégorie scientifique et professionnelle était de 42 %, tandis que les personnes handicapées, les Autochtones et les minorités visibles étaient le mieux représentés dans la catégorie de l'administration et du service extérieur, à raison, respectivement, de 35,8 %, 43,4 % et 41,7 %³⁴. Voici ce qu'en disait Linda Gobeil : « Il reste quand même des groupes d'occupation où les femmes ne sont pas représentées comme elles le devraient. On a parlé des groupes de scientifiques et des corps de métier où, de façon générale, la proportion des femmes est beaucoup moindre que ce qu'on s'attend à retrouver³⁵. »

Le Comité reste soucieux : il est manifeste que la représentation générale des minorités visibles dans la fonction publique fédérale n'est pas le seul problème d'équité en matière d'emploi qu'il reste à régler.

³² Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004.

³³ Témoignage d'Alex Himelfarb.

³⁴ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

³⁵ Témoignage de Linda Gobeil, 21 novembre 2005.

D. Initiatives et résultats à ce jour

On a lancé, au sein de la fonction publique fédérale, un certain nombre de projets destinés à régler ces problèmes d'équité en matière d'emploi dans le cadre des obligations énoncées dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et de l'initiative Faire place au changement, notamment en ce qui concerne la représentation des minorités visibles en général et celle des groupes désignés parmi les cadres.

1) Les minorités visibles

La Comité a été informé de l'existence d'un certain nombre de mesures prises par divers ministères et organismes pour améliorer la représentation des minorités visibles. Il importe de signaler que ces mesures visent toutes les minorités visibles, et pas seulement les nouveaux immigrants, qui ne forment qu'une partie du groupe visé. Sur le plan de la formation, l'AGRHFPC a conçu divers programmes, pratiques optimales et trousseaux d'information pour aider les ministères. Des séances de sensibilisation à la diversité sont prévues pour les nouveaux employés, les consultants en renouvellement des effectifs et les gestionnaires. Une formation linguistique est offerte à tous les employés qui en ont besoin. De concert avec l'École de la fonction publique du Canada, l'AGRHFPC a également élargi la portée d'un cours de préparation à la gestion destiné précisément aux membres de groupes désignés se trouvant immédiatement au-dessous du niveau de cadre³⁶.

La CFP vient également d'élargir la zone de sélection géographique pour le recrutement. Le 6 octobre 2005, Maria Barrados annonçait que la zone de sélection nationale servirait au recrutement de tous les titulaires de postes de fonctionnaire offerts à la population générale dans la région de la capitale nationale. Ce changement est entré en vigueur en avril 2006 et permet désormais aux Canadiens de tout le pays de postuler un plus grand nombre d'emplois dans la région d'Ottawa. En avril 2007, cette politique est censée être appliquée à tous les postes de fonctionnaire dans l'ensemble du pays. En

³⁶ Témoignage de Paula Green; Gerry Boulet, directeur général, Ressourcement des cadres, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 21 novembre 2005; témoignage de Reg Alcock; Dan Coffin, directeur général, Services de ressourcement, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 12 juin 2006; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

décembre 2007, tous les emplois de la fonction publique fédérale devraient être ouverts à une zone de sélection nationale³⁷.

Ce changement répond en partie au fait que la limitation de la zone de sélection à la région de la capitale nationale a eu un effet sur les objectifs d'équité en matière d'emploi. Comme l'a rappelé l'honorable Reg Alcock, ex-président du Conseil du Trésor, lorsqu'il s'est présenté devant le Comité le 7 décembre 2004, « quarante pour cent des fonctionnaires sont à Ottawa [la proportion était de 42 % en 2004-2005 selon le Rapport annuel de l'AGRHFPC], mais il n'y a pas ici une vaste population minoritaire. Il y a beaucoup de membres des minorités visibles à Toronto, Vancouver et Montréal. Le secteur privé peut profiter d'un bassin plus vaste³⁸ ». Maria Barrados a également exprimé son opinion sur ce problème, déclarant que, en limitant la zone de sélection, « (...) on limite beaucoup le bassin de candidats aux types de personnes vivant dans cette région³⁹ ».

Divers organismes de surveillance de la fonction publique fédérale ont également commencé à tenir compte des objectifs d'équité en matière d'emploi dans l'évaluation du rendement de leurs administrateurs généraux. Reg Alcock a déclaré au Comité qu'une évaluation de la situation et des progrès enregistrés sur le plan de l'équité en matière d'emploi faisait partie des discussions annuelles entre le président du Conseil du Trésor et les sous-ministres : « Ceux-ci ont une obligation de rendre compte⁴⁰. » Depuis quelques années, le greffier du Conseil privé procède également à des évaluations du rendement et invite les sous-ministres à améliorer leurs pratiques et procédures en matière de diversité et de représentation des minorités visibles, en veillant à ce que ces questions soient intégrées à leurs responsabilités. Voici ce qu'en pense Alex Himelfarb :

Quand on en fait une priorité essentielle, les sous-ministres sont évalués selon les progrès qu'ils ont accomplis dans l'atteinte de cet objectif, et cela est intégré dans notre contrat de gestion du rendement. Vous pourriez dire que nous n'avons pas été très rigoureux jusqu'à présent et que nos données sont insuffisantes et ne nous permettent pas de procéder à une évaluation très rigoureuse. Très franchement, c'est l'un des très nombreux objectifs en fonction desquels on évalue le rendement des sous-ministres. (...) Il faut

³⁷ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

³⁸ Témoignage de Reg Alcock.

³⁹ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

⁴⁰ Témoignage de Reg Alcock.

entre autres s'assurer que les sous-ministres sont convaincus, qu'ils donnent l'exemple et qu'ils rendent des comptes à ce sujet⁴¹.

Dans la même veine, l'AGRHFPC a élaboré une « composante liée aux personnes » dans le cadre de gestion et de responsabilisation : on y précise les indicateurs en fonction desquels le rendement de l'organisation sera évalué (la représentation des minorités visibles en faisant partie)⁴².

Sur le plan du financement, en 2004, Reg Alcock a expliqué au Comité que l'AGRHFPC avait versé 30 millions de dollars au cours des dix années précédentes pour appuyer diverses activités (p. ex. des mesures de recrutement) et des projets ministériels. À l'époque, il restait environ 15 millions de dollars à dépenser. Les fonds consacrés à l'initiative Faire place au changement ont également servi à appuyer des mesures de recrutement et de recyclage, sur l'initiative de représentants syndicaux, de membres du Conseil national des minorités visibles et de cadres intermédiaires de la fonction publique. Ces fonds ont permis à des bureaux régionaux d'encourager des membres de groupes désignés à postuler des emplois, de créer et d'entretenir des réserves de candidats partiellement évalués et d'aider les organismes qui font la promotion des minorités visibles dans la fonction publique⁴³.

Le Comité fait aussi remarquer que des efforts importants ont été déployés pour sensibiliser la population à la question de l'équité en matière d'emploi. La CFP s'est efforcée de rencontrer les dirigeants communautaires de divers groupes ethniques pour leur fournir de l'information sur la façon de postuler un emploi au gouvernement, et des explications de la procédure de demande ont été affichées sur le site Web de la Commission⁴⁴. Les organismes de surveillance de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale se sont également associés au Conseil national des minorités visibles pour veiller à ce que ce dernier joue un rôle central dans la sensibilisation de la fonction publique aux formes de racisme systémique et manifeste. Le Conseil a collaboré avec l'AGRHFPC pour inciter les membres de minorités visibles à discuter d'une stratégie qui permettrait d'instaurer un milieu de travail exempt de racisme et a donné son

⁴¹ Témoignage d'Alex Himelfarb.

⁴² AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁴³ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004; témoignage de Reg Alcock.

⁴⁴ Témoignage de Paula Green.

avis sur les politiques relatives à la mise en œuvre de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, les futures orientations de l'initiative Faire place au changement et les questions relatives à la formation linguistique et au perfectionnement professionnel des membres de minorités visibles⁴⁵.

Parmi d'autres initiatives, signalons l'appui du gouvernement à un vaste programme de recherche du Conference Board du Canada pour circonscrire les obstacles et les expériences propres aux membres de minorités visibles ainsi que les pratiques optimales employées dans les secteurs public et privé pour surmonter ces obstacles. Cette recherche a notamment donné lieu à un sommet de cadres supérieurs du secteur privé, qui se sont réunis pour trouver des moyens d'améliorer la participation des minorités visibles, et à la production d'un guide de l'employeur sur les meilleures pratiques permettant aux employés appartenant à des minorités visibles « de donner le meilleur d'eux-mêmes »⁴⁶. En mars 2005, l'AGRHFPC a organisé une conférence sur l'équité en matière d'emploi, qui a attiré plus de 350 employés de tous les niveaux, de toutes les régions et de nombreux ministères. On y a examiné comment les modifications apportées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* permettent à la fonction publique fédérale d'améliorer la représentation des groupes désignés et les organismes du secteur privé y ont fait part de leur expérience à cet égard⁴⁷. En mars 2006, la CFP a également organisé une conférence et distribué un guide expliquant comment intégrer l'équité en matière d'emploi à la procédure d'emploi⁴⁸.

En 2006, un nouveau gouvernement a été formé, et le nouveau ministre du Travail a commencé à mettre en œuvre une stratégie pour un milieu de travail exempt de racisme⁴⁹ afin de sensibiliser les Canadiens à l'équité en matière d'emploi et à ses avantages sociaux et économiques. Le ministre Blackburn a fait savoir que cette nouvelle initiative implique l'embauche de neuf agents de surveillance du racisme, dont six seront en poste à Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax et trois, à Ottawa. Ces agents coordonneront les activités de recherche et d'information. Ils auront

⁴⁵ Témoignage d'Alex Himelfarb; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁴⁶ Témoignage de Reg Alcock.

⁴⁷ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁴⁸ CFP, Rapport annuel 2005-2006.

⁴⁹ Pour en savoir plus sur cette stratégie, voir le site

http://www.rhdsc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/pt/ot/ntemt/emt/projets_speciaux/InitiativeSansRacisme/InitiativeAccueil.shtml&hs=.

pour mandat de promouvoir l'intégration des minorités raciales au milieu de travail, de créer un réseau entre les ressources communautaires et les employeurs et de fournir des instruments et des mesures d'appui pour aider les employeurs à obtenir une représentation équitable des groupes désignés dans leurs effectifs. Le programme est doté d'un budget de 13 millions de dollars sur cinq ans, et les services seront accessibles aux employeurs de tout le Canada et non pas seulement aux entreprises sous réglementation fédérale⁵⁰.

2) *Les cadres*

Le Comité a également entendu parler de mesures destinées à améliorer la représentation des minorités visibles parmi les cadres. Le nombre de membres de minorités visibles et d'Autochtones parmi les cadres a doublé depuis 2000, tandis que le nombre de femmes y a doublé depuis le milieu des années 1990⁵¹.

Pour évaluer la situation de l'équité en matière d'emploi parmi les cadres de la fonction publique fédérale, la CFP a récemment demandé à 18 ministères et organismes qui ne semblaient pas avoir fait suffisamment d'efforts pour obtenir les résultats escomptés du côté des minorités visibles de lui présenter un plan de dotation des postes de cadre pour l'exercice 2004-2005 ainsi que la partie de leur plan d'équité en matière d'emploi ayant trait à la représentation de chaque groupe désigné parmi les cadres et les engagements qu'ils ont pris pour combler les fossés. Onze seulement des 18 ministères ont présenté un plan. Et six membres de minorités visibles seulement faisaient partie des 254 personnes ayant obtenu une nomination. Les administrateurs généraux de huit organismes ont donc été informés que leurs demandes de dotation de postes de cadre seraient contestées. Dix de ces ministères collaborent maintenant avec la CFP pour élaborer un modèle de procédure de sélection des cadres visant les membres de minorités visibles. Cette procédure a permis d'envoyer plus de 650 demandes aux ministères, qui ont ramené ce nombre à 200 après tri. Les entrevues ont commencé en septembre 2005, et une réserve de 41 membres de minorités visibles préqualifiés à l'échelon EX-01 a

⁵⁰ Uyen Vu, « Feds Hiring Racism Officers », Canadian HR Reporter, 25 septembre 2006; témoignage du ministre Jean-Pierre Blackburn devant le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 19 octobre 2006.

⁵¹ Témoignage de Reg Alcock; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

finaleme nt été constituée en février 2006. Un peu plus d'un quart de ces candidats parlent les deux langues officielles, et un peu moins du quart d'entre eux ont été recrutés à l'extérieur de la fonction publique fédérale. À la fin de 2006, on avait procédé à 18 nominations⁵².

Le Comité rappelle que des résultats impressionnants ont été obtenus grâce à un certain nombre de programmes destinés à ceux qui aspirent à occuper des postes de direction : la participation y dépasse effectivement l'objectif de 1 sur 5. En 2005, le Programme Cours et affectations de perfectionnement a attiré plus de 30 % de participation parmi les membres de minorités visibles et, à la fin de 2004, près de 10 % de participation parmi les Autochtones. Le Programme de stagiaires en gestion, le Programme de formation accélérée pour les économistes et le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs ont donné lieu à plus de 20 % de recrues parmi les membres de minorités visibles⁵³. Le Programme Recrutement de leaders en politiques a également permis d'introduire un groupe de recrues très divers dans la fonction publique fédérale : 12 % de membres de minorités visibles, 5 % de personnes handicapées et 2,3 % d'Autochtones⁵⁴.

Enfin, Maria Barrados a informé le Comité que **la CFP est en train d'élaborer un document de consultation examinant la question des titres de compétences étrangers et la norme applicable aux personnes recrutées pour des postes de cadre, en s'intéressant plus particulièrement à l'exigence d'une certaine formation postsecondaire, doublée d'une norme d'équivalence étrangère**⁵⁵. La question des titres de compétences étrangers inquiète particulièrement les immigrants ainsi que les travailleurs de tout le Canada.

⁵² Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005; témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006; CFP, Rapport annuel 2005-2006.

⁵³ Témoignage de Reg Alcock; témoignage d'Alex Himelfarb; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁵⁴ CFP, Rapport annuel 2005-2006.

⁵⁵ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

Chapitre 3 – Observations et recommandations

A. L'équité en matière d'emploi : pas encore une réalité dans la fonction publique fédérale

Il y a dix ans, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* circonscrivait quatre groupes désignés dont il fallait améliorer la représentation dans la fonction publique fédérale pour la rendre équitable par rapport à la population canadienne. En 2000, l'initiative Faire place au changement rappelait que ces objectifs n'avaient pas été réalisés, notamment en ce qui a trait aux minorités visibles, et proposait un objectif de 1 sur 5 pour inciter la fonction publique à agir.

Le Comité a constaté qu'aujourd'hui, non seulement cet objectif ne s'est pas concrétisé, mais que la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale reste inférieure à la disponibilité de main-d'œuvre et que la représentation équitable des autres groupes ne s'est pas encore réalisée.

Compte tenu des résultats assez satisfaisants obtenus dans le secteur privé à cet égard⁵⁶, l'existence d'un point de friction semble évidente dans la fonction publique fédérale. Les témoins n'ont pas fourni de preuve que ces groupes désignés font l'objet d'une discrimination délibérée. Le problème semble plutôt être sous-jacent. Selon les témoins, il y aurait au sein du système des obstacles invisibles qui empêchent les groupes désignés d'être représentés équitablement.

Le Comité a constaté que toutes sortes de facteurs contribuent à élever ces obstacles, le plus manifeste étant l'histoire et la composition traditionnelle de la fonction publique fédérale. Maria Barrados l'a exprimé lorsqu'elle s'est adressée au Comité : « Ce qui m'inquiète, bien sûr, c'est que les gens embauchent des gens qui leur ressemblent⁵⁷ ». Le Comité s'inquiète du fait que, dans un système traditionnellement dirigé par une majorité d'hommes blancs, le processus de transformation n'est manifestement pas assez rapide.

Si l'on compare la situation au secteur privé, on peut voir que le problème découle en grande partie de la taille de la fonction publique fédérale et de l'institutionnalisation généralisée de certaines cultures et de certains systèmes

⁵⁶ Voir la note 24.

⁵⁷ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

organisationnels s'inscrivant dans une bureaucratie bien enracinée. C'est à cette réalité que se heurtent les mesures d'équité en matière d'emploi.

C'est dans ce contexte, à un niveau très pragmatique, que le Comité a compris que **l'une des pierres d'achoppement les plus importantes est le fait que le recrutement dans la fonction publique permet rarement d'obtenir un poste permanent. Les employeurs ont tendance à offrir des postes à temps partiel ou à court terme, de sorte qu'ils n'ont pas à suivre la même procédure de dotation rigoureuse qui s'applique aux postes à durée indéterminée et qui comprend des critères d'équité en matière d'emploi.** Maria Barrados a fait les remarques suivantes :

Il y a une tendance dans la fonction publique à utiliser la voie des emplois occasionnels et à temps partiel pour maintenir des personnes en poste de façon permanente. Cependant, quand on embauche sur une base temporaire, les exigences sont bien inférieures à celles de la dotation, parce que ces cas débordent de notre procédure normale. Lorsqu'on envisage d'embaucher quelqu'un à temps partiel, on ne fait pas le même type de recherche, on ne cherche pas la plus grande diversité de personnes possible. On met tout de suite la représentativité en péril. Cela fait partie de la donne (...)

Nous sommes réticents à assortir ces embauches de trop d'exigences, parce que l'idée derrière cet outil est de permettre aux gens de répondre à leurs besoins à court terme sans trop perdre de temps⁵⁸.

Au début de notre étude, elle nous a dit à ce sujet que « c'est plus facile, mais les conséquences sont négatives⁵⁹ ».

Il faut ajouter à cela la pratique généralisée de l'embauche d'employés occasionnels. Greg Gauld, vice-président de la CFP (Politique du mérite et responsabilité), s'est exprimé dans les termes suivants :

(...) C'est que les gestionnaires trouvent plus facile d'engager une personne localement, pour une période déterminée, et rendre ensuite cette personne permanente. Ceci a pour effet de chercher des employés permanents dans un bassin local. À Ottawa, où il y a peut-être moins de

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004. Dans un rapport publié par la CFP en 2006 (*La durée du processus de dotation au sein de la fonction publique fédérale : quelques facteurs contributifs*), on fait remarquer que la durée moyenne d'une procédure de concours pour un poste permanent est de 22,8 semaines, presque six mois. Cette durée est un facteur important dans la prévalence des embauches à court terme.

minorités visibles, ce sont des gens de la région qui deviennent permanents.

Il y a une grande partie du recrutement externe qui se fait par ce biais⁶⁰.

Le Rapport annuel de la CFP pour l'exercice 2004-2005 rappelle qu'**environ 65 % des personnes embauchées à titre permanent dans la fonction publique fédérale cette année-là venaient d'une réserve de travailleurs temporaires**⁶¹.

Des témoins ont fait remarquer que ce problème découle du fait que la fonction publique fédérale recrute rarement des sous-ministres à l'extérieur. Comme l'a déclaré Alex Himelfarb, « (...) ces postes ont traditionnellement été comblés par des personnes qui font partie du bassin de candidats qui sont à un niveau de sous- ministre et de sous- ministre adjoint principal. Or, parmi ce bassin de candidats, on retrouve surtout des hommes blancs⁶² ».

Il semble aussi qu'il y ait des malentendus sur ce qu'il y a lieu d'attendre des employés de la fonction publique fédérale. Selon des témoins, certains candidats ne comprennent pas que la préférence soit donnée aux citoyens canadiens, tandis que d'autres ignorent les exigences techniques de certains postes. Maria Barrados a également éclairé cette question :

Certains candidats ne comprennent pas ce qu'il faut faire lorsqu'ils postulent un emploi. Les concours sont assez techniques. Il y a une liste de choses qu'on cherche. On s'attend à des réponses pour chaque élément de la liste. Si un candidat ne répond pas bien, il sera évincé⁶³.

Le Comité rappelle que le gouvernement est tout à fait conscient du fait que la fonction publique fédérale n'est pas représentative de la population canadienne. Les gouvernements successifs se sont attaqués à ce problème depuis des années, et des progrès sont lentement obtenus. Mais le Comité s'inquiète du fait que, malgré ces progrès, la fonction publique fédérale continue d'être le wagon de queue. Cette incapacité à obtenir une représentation équitable est vraie aux niveaux les plus élevés. L'initiative

⁶⁰ Greg Gauld, vice-président, Politique du mérite et responsabilité, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le Comité, 29 novembre 2004.

⁶¹ Commission de la fonction publique du Canada, Rapport annuel 2004-2005 (voir le site http://www.CFP-cfp.gc.ca/centres/annual-annuel/2005/index_f.htm).

⁶² Témoignage d'Alex Himelfarb.

⁶³ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

Faire place au changement suscite le commentaire suivant de Alex Himelfarb : « On peut dire que nous avons avancé dans la bonne voie, mais à un rythme qui est considérablement plus lent que celui que nous espérons. L'orientation est très bonne, mais le rythme du changement laisse à désirer⁶⁴ ».

B. Sommes-nous sur la bonne voie?

Le Comité est très soucieux du fait que des inégalités soient aussi manifestes dans la fonction publique fédérale du Canada. Comment pouvons-nous prétendre appuyer des institutions publiques fortes et répandre une culture d'accueil qui respecte la diversité propre au Canada lorsque de telles inégalités persistent dans la fonction publique fédérale? Le Comité conclut que le gouvernement ne progresse pas assez rapidement et que la situation doit être corrigée.

La fonction publique fédérale est-elle sur la bonne voie pour réaliser les objectifs d'équité en matière d'emploi? C'est très possible. Le Comité rappelle que de nombreuses initiatives ont donné lieu à des progrès réguliers dans la représentation de tous les groupes désignés, mais des obstacles invisibles ralentissent beaucoup trop ces progrès.

Ceux qui sont chargés de surveiller la situation reconnaissent ce retard et font le maximum pour changer les choses. Malgré la frustration que suscite la situation actuelle, beaucoup de témoins se sont dits optimistes en raison de la nouvelle loi. Voici ce qu'en pense Linda Gobeil :

Nous sommes optimistes... que l'on continuera de progresser (...)

Nous savons ce que nous avons à faire et les ministères savent aussi ce qu'ils ont à faire. Il faut saisir les occasions qui se présentent. Nous entrons dans une nouvelle ère. Nous bénéficions d'une nouvelle loi qui donne plus de souplesse aux ministères. (...) Nous savons le potentiel disponible et ils savent ce qu'ils ratent en ne faisant pas appel aux groupes de minorités visibles.

Il faut veiller à offrir les outils et nous poursuivons notre travail auprès des ministères pour qu'ils aient tout ce qu'il faut à leur disposition.

Si nous voyons que des ministères rencontrent des difficultés, nous sommes là pour les aider grâce à des programmes que nous créons pour

⁶⁴ Témoignage d'Alex Himelfarb.

eux. Dès lors, il leur appartient d'utiliser les outils pour que les choses se fassent.

Pour nous, le défi est de veiller à ce qu'il y ait une bonne compréhension et à utiliser tous les éléments que nous avons actuellement, en particulier tirer parti du nouveau régime que confèrent les nouvelles dispositions de la loi⁶⁵.

Alex Himelfarb, de son côté, exprime l'avis suivant :

Nous avons donc été passifs. Si je me rallie avec autant d'ardeur aux changements que nous apportons au régime de dotation, c'est parce que ces changements nous permettent de faire un recrutement plus dynamique, en créant notamment des bassins de candidats issus de groupes visés. Une telle mesure sera légale en vertu du nouveau régime. En outre, nous n'avions pas auparavant la possibilité de demander à des agences de recrutement de cadres de se concentrer sur des groupes particuliers qui sont sous-représentés. Nous allons pouvoir le faire à l'avenir en éliminant certaines de ces contraintes, alors que nous n'étions pas en mesure de le faire dans le passé. Nous ne pouvons nous permettre d'attendre que des membres des minorités visibles présentent leur candidature à des postes dans la fonction publique, car ces personnes ne le font pas⁶⁶.

Enfin, Maria Barrados rappelle ceci :

Le pouvoir de faire des nominations relève de la Commission de la fonction publique. Nous pouvons assortir ce pouvoir de conditions et lever des conditions. Nous pouvons également ordonner des mesures correctives particulières. Nous avons beaucoup de pouvoir.

La meilleure façon de faire, toutefois, est d'utiliser la méthode douce et de multiplier les pressions. Nous ne déployons pas l'artillerie lourde de nos pouvoirs avant d'avoir vraiment tout tenté. Nous constatons une bonne collaboration des ministères au processus que nous dirigeons, par lequel nous essayons de doter certains postes de direction par des membres des minorités visibles. À notre avis, si l'on obtient d'assez bons chiffres, les problèmes se résoudreont d'eux-mêmes. Si nous avons une fonction publique représentative, nous n'aurions pas à nous en faire autant⁶⁷.

Cela dit, le Comité se demande si une nouvelle loi suffirait. Six ans plus tard, l'initiative Faire place au changement ne s'est pas révélée suffisamment efficace. Mais il

⁶⁵ Témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

⁶⁶ Témoignage d'Alex Himelfarb.

⁶⁷ Témoignage de Maria Barrados, 21 novembre 2005.

est peut-être encore trop tôt pour déterminer si ces nouvelles mesures ont un impact important.

Pour le Comité, il est clair que **la solution ne consiste pas à modifier davantage la législation. Les lois et les politiques en vigueur favorisent une représentation équitable. Aux yeux du Comité, le problème découle de l'inefficacité de leur application; il faut favoriser un engagement véritable à l'égard de cet enjeu et instaurer une culture du respect, c'est-à-dire élargir les attitudes de soutien au-delà de ce qui se fait actuellement au Secrétariat du Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique, voire au-delà du niveau des gestionnaires pour les distiller dans toute la bureaucratie fédérale.** Le Comité rappelle que ces problèmes sont inhérents au système et sont lentement circonscrits et éliminés, mais que certains persistent et doivent être admis. Nous sommes sur la bonne voie, mais l'équité en matière d'emploi n'est pas encore une réalité dans la fonction publique fédérale.

L'un des principaux problèmes retenus par le Comité et rappelés plus d'une fois par Alex Himelfarb est que, avant qu'on puisse transformer la situation, il faut obtenir une masse critique de membres des groupes désignés déjà en place, notamment parmi les cadres. Une véritable transformation du milieu et des attitudes ne pourra se concrétiser que lorsque cela se sera produit. Alex Himelfarb a fait la déclaration suivante :

En effet, lorsqu'il y a une masse critique de cadres supérieurs qui sont membres des minorités visibles, alors les communautés concernées estiment que la fonction publique est prête à les accueillir. (...)

Je crois que bon nombre de ces problèmes vont disparaître quand il y aura une masse critique de représentants des groupes cibles au niveau supérieur parce que c'est à compter de ce moment que le problème disparaît. Nous devons atteindre ce seuil critique, rapidement⁶⁸.

C. Pour accélérer la cadence : les recommandations du Comité

L'objectif du Comité est de surveiller les progrès obtenus et de suggérer des moyens d'accélérer la cadence. Ces suggestions font simplement écho aux commentaires et aux expressions de frustration des témoins qu'il a entendus ainsi qu'à de nombreuses

⁶⁸ Témoignage d'Alex Himelfarb.

tentatives pour mesurer la capacité des diverses mesures d'équité en matière d'emploi à produire des résultats.

L'évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement effectuée en juin 2004 par Conseils et Vérification Canada a permis de conclure ce qui suit :

Lorsque l'on regarde les buts de *Faire place au changement* et les résultats atteints jusqu'à présent, alors que le Canada continue de changer de visage, il est clair que l'initiative demeure aussi pertinente et primordiale qu'elle l'était en l'an 2000. Cependant, il va falloir, pour atteindre la vision de *Faire place au changement*, plus de temps que l'horizon de cinq ans couvert par le Plan d'action, car cette vision requiert une transformation importante de la culture organisationnelle, avec l'intégration complète du concept de diversité dans les activités des ministères⁶⁹.

Dans son Rapport annuel sur l'exercice 2004-2005, l'AGRHFPC fait la remarque suivante :

Pour suivre le rythme de l'évolution démographique de la main-d'œuvre canadienne, il faudra intensifier et dynamiser nos interventions afin que la fonction publique reflète plus fidèlement la diversité de la population canadienne qu'elle sert. Les résultats doivent être meilleurs, et de beaucoup⁷⁰.

Le Comité signale en outre que, dans une entrevue accordée *Ottawa Citizen* en janvier 2007, Maria Barrados a déclaré que l'objectif d'équité en matière d'emploi équivalant à un employé sur cinq faisant partie des minorités visibles était peut-être trop ambitieux. Elle a entrepris une étude du processus d'embauche, et elle a déclaré que « ces critères ont été établis dans un environnement très différent; de nos jours, nous avons un renouvellement des employés beaucoup plus important. Compte tenu de ce renouvellement accru, quel genre d'objectifs devrait-on fixer? Je ne suis pas certaine que la bonne proportion soit 20 p. 100⁷¹. »

Lors de ses deux comparutions devant le Comité, Maria Barrados n'a pas exprimé ces doutes quant à la pertinence des objectifs. Nous tenons donc beaucoup à poursuivre notre dialogue avec elle afin de mieux comprendre cette mutation et l'étude que la CFP a entreprise sur les politiques d'embauche des minorités visibles.

⁶⁹ Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

⁷⁰ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁷¹ Kathryn May, « PS to Probe Why Minorities Don't Get Jobs », *The Ottawa Citizen*, 17 janvier 2007, p. A1. [Traduction]

Sans une explication convaincante des raisons pour lesquelles ces objectifs sont hors d'atteinte, le Comité reste persuadé que les politiques en vigueur actuellement semblent favoriser et non pas entraver les progrès. Nous devons toutefois veiller à ce qu'elles soient les plus efficaces qui soient. Elles doivent non seulement permettre d'encourager les membres de groupes désignés à poser leur candidature, mais aussi à rester en fonctions quand ils obtiennent un poste. Mais elles doivent d'abord et avant tout permettre de superviser les responsables de l'embauche dans l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Il ne suffit pas de poser des jalons et de prévoir des chiffres. Il ne s'agit pas seulement d'offrir des postes à des membres de minorités visibles, mais de faire mieux comprendre à tous ce qu'est l'équité et une culture du respect, pour créer une meilleure société pour tous les Canadiens. Les politiques d'égalité des chances et d'équité en matière d'emploi doivent partir du principe qu'il faut intégrer les groupes désignés à la fonction publique fédérale pour qu'elles puissent être efficaces. Et elles ne le seront que lorsqu'il deviendra ordinaire de voir des membres de minorités visibles dans l'ensemble de la fonction publique et de voir les femmes équitablement représentées, même parmi les cadres supérieurs.

L'une des questions auxquelles le Comité a été systématiquement confronté est celle de savoir si les méthodes employées sont toujours valables. Ces méthodes ont été conçues il y a bien longtemps, et il y a lieu de s'interroger : Les problèmes qu'elles sont censées régler sont-ils toujours les mêmes? Pouvons-nous être sûrs que les solutions proposées se révéleront efficaces? Selon certains témoins, la fonction publique fédérale a peut-être besoin de se montrer plus imaginative. C'est ainsi que Paula Green, directrice générale, Équité et diversité, à la CFP le conçoit :

J'ai le sentiment que nous devons vraiment faire preuve d'originalité. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* fera l'objet d'un examen parlementaire pour vérifier ce qui a bien fonctionné ou n'a pas fonctionné, et il y a eu des progrès depuis 1997, date à laquelle la fonction publique a été assujettie à la loi.

Pour ce qui est de la fonction publique, pour ce qui est des changements apportés par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, nous devons vraiment trouver des manières plus novatrices d'embaucher des gestionnaires afin de mettre en application le concept de diversité.

Beaucoup de travail a été fait à cet égard. À nos yeux, la diversité, ce n'est pas seulement l'équité en matière d'emploi. Il s'agit vraiment d'envisager l'avenir du Canada et d'apprécier les différents bagages des Canadiens des quatre coins du pays, de tenir compte de leur identité profonde et de la manière dont ils apportent leurs talents à la fonction publique et dont nous pouvons tabler sur ces talents pour mettre en œuvre les politiques et les services, pour mieux servir les Canadiens, aujourd'hui et à l'avenir⁷².

Les recommandations du Comité traduisent un grand nombre des objectifs énoncés par Conseils et Vérification Canada dans son évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement (juin 2004). Il est temps de prendre les choses au sérieux.

1) La promotion d'un leadership plus solide

Le Comité estime qu'il faut un leadership solide au sein de la fonction publique fédérale. Malgré les vingt années d'expérience en la matière, l'engagement à l'égard des objectifs de l'équité en matière d'emploi ne sont toujours pas entièrement intégrés, et le problème reste mal connu. L'équité en matière d'emploi ne fait toujours pas partie de la culture du leadership. Il faut déployer d'autres efforts pour sensibiliser les cadres et consolider la capacité de mise en œuvre aux échelons de la direction. Les dirigeants doivent également déclarer clairement leur engagement à l'égard de l'équité en matière d'emploi. Mais il faut par ailleurs consolider la responsabilité des cadres par le biais d'évaluations du rendement plus efficaces. Les objectifs de l'équité en matière d'emploi doivent non seulement faire explicitement partie des objectifs de rendement, mais la responsabilité des administrateurs généraux doit également être mise en jeu.

Dans cette perspective, certains suggèrent de lier les primes des administrateurs généraux aux évaluations du rendement en termes d'équité en matière d'emploi⁷³. Cette idée a été retenue par l'ancien greffier du Conseil privé, qui est chargé de ces évaluations.

Alex Himelfarb a déclaré que cette méthode « produira plus d'effets que les changements institutionnels, aussi lamentables que soit ce constat eut égard aux motivations des êtres humains⁷⁴ ». Reg Alcock, de son côté, a fait la remarque suivante : « Vous demandez si

⁷² Témoignage de Paula Green.

⁷³ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005; Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

⁷⁴ Témoignage d'Alex Himelfarb.

cela pourrait faire partie des critères à partir desquels les primes sont évaluées. La réponse est : « Oui, absolument⁷⁵. » La présidente de la CFP était de l'avis suivant : « Je présume que ce sera une priorité pour lui quand il évaluera l'opportunité d'accorder une prime au rendement (...)»⁷⁶.

Première recommandation : Pour consolider le leadership et renforcer la responsabilité des gestionnaires et des cadres, que les primes des sous-ministres soient liées aux évaluations du rendement en termes de progrès à l'égard des objectifs d'équité en matière d'emploi et de diversité.

2) La transformation de la culture de la fonction publique

Tout au long de l'étude, le Comité s'est progressivement rendu compte qu'il fallait transformer la culture de la fonction publique avant que les chiffres puissent changer. C'est déjà le cas, mais il convient de faciliter les progrès. La promotion de la culture qui convient et un leadership actif sont les deux moyens les plus importants de lutter contre l'inégalité en milieu de travail et de permettre aux organisations de maintenir en poste des membres de minorités visibles en faisant en sorte qu'ils se sentent à l'aise dans leur milieu de travail.

Ce faisant, on affronte les attitudes discriminatoires, on trouve des solutions à la résistance émotive et psychologique, on crée la possibilité pour les employés de faire l'expérience d'autres cultures et d'apprécier la diversité, et l'on invite des organismes comme le Conseil national des minorités visibles dans la fonction publique à proposer des moyens d'appuyer les efforts du gouvernement. Il faut créer un milieu de travail coopératif qui accueille les différences. L'équité en matière d'emploi doit faire partie intégrante du mode de fonctionnement de la fonction publique fédérale⁷⁷. Alex Himelfarb le conçoit ainsi :

On ne peut attirer des candidats s'ils ont l'impression que la culture qui prévaut chez leur employeur potentiel fait en sorte qu'ils ne seront pas bien accueillis. Nous devons montrer de façon convaincante que les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités

⁷⁵ Témoignage de Reg Alcock.

⁷⁶ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004.

⁷⁷ AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005; Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

visibles qui sont au bas de l'échelle se sentiront bien accueillis dans la fonction publique. Il y avait d'abord le fait que nous ne faisons pas savoir à ces groupes que nous étions prêts à les accueillir, donc souvent, ils ne se donnaient même pas la peine de faire une demande, et nous avons dû envoyer ce message de nouveau, avec plus de force⁷⁸.

Dans le cadre des mesures plus générales destinées à consolider le leadership et à intégrer le principe d'équité en matière d'emploi aux échelons les plus élevés, la fonction publique fédérale a besoin de mettre en œuvre un plan d'action concret visant à garantir une transformation efficace de sa culture. Cela signifie qu'il faut affronter les attitudes discriminatoires et trouver des solutions à la résistance émotive et psychologique. Il faut créer un milieu de travail coopératif qui accueille les différences.

3) Améliorer le recrutement de membres des groupes désignés parmi les cadres

Selon le Comité, bien que la représentation se soit améliorée pour tous les groupes désignés en général, des inégalités persistent pour tous à l'échelle des cadres. Pour garantir l'équité en matière d'emploi à l'échelle de toute la fonction publique, il faut maintenant des stratégies plus perfectionnées et plus efficaces, qui donnent accès aux postes de cadre et même à certaines catégories professionnelles. Les chiffres s'améliorent, mais pas assez rapidement. Et, en l'occurrence, il ne faut pas seulement s'occuper des minorités visibles, mais de tous les groupes désignés.

Deuxième recommandation : Que la fonction publique fédérale élabore des moyens concrets de mettre en œuvre son plan d'action afin de garantir un accès égal aux postes de direction et à toutes les catégories professionnelles pour chacun des groupes désignés.

4) Éliminer les obstacles systémiques en matière de recrutement et de dotation

Enfin, le Comité a constaté qu'il existe des obstacles systémiques inhérents aux procédures de recrutement et de dotation. Ils doivent être circonscrits et éliminés. Il pourrait être nécessaire de prendre des mesures pour aider les candidats de l'extérieur à comprendre la procédure de recrutement de la fonction publique fédérale et de s'attaquer aux causes profondes des taux d'abandon. En fin de compte, le Comité comprend que la

⁷⁸ Témoignage d'Alex Himelfarb.

fonction publique fédérale doit activement faire passer ses messages aux collectivités au lieu d'attendre que des immigrants posent leur candidature. Elle doit apprendre à communiquer différemment avec les différentes populations du Canada⁷⁹. C'est déjà le cas, mais il faut améliorer la situation. Comme l'a déclaré Maria Barrados lorsqu'elle s'est adressée au Comité, « nous avons réussi à augmenter le nombre de candidats et il y a maintenant un taux disproportionné de candidatures de minorités visibles. Malheureusement, nous ne réussissons pas à leur trouver des postes. Nous avons suscité leur intérêt et les avons amenés à postuler, mais cela ne s'est pas reflété dans le nombre de membres des minorités visibles recrutés⁸⁰ ».

Le Comité est d'avis que la fonction publique fédérale doit aussi faciliter l'apprentissage des langues officielles dans les collectivités d'immigrants. L'AGRHFPC est déjà en train d'évaluer si les politiques et pratiques relatives aux langues officielles représentent un obstacle à l'avancement professionnel des membres de minorités visibles. En 2004, les résultats obtenus ne permettaient pas de penser qu'il existait des obstacles systémiques en matière de formation linguistique, mais ils révèlent « l'existence d'un certain nombre de caractéristiques et d'attributs personnels et culturels qui peuvent contribuer à rendre difficile l'apprentissage du français ou de l'anglais⁸¹ ». Cela dit, le Comité doit préciser que l'apprentissage d'une langue seconde une fois qu'on est nommé dans la fonction publique fédérale n'est peut-être pas la racine du problème, puisque la fonction publique offre des cours de langue. Le problème de fond est que les nouveaux arrivants qui ne connaissent ni le français ni l'anglais n'ont aucune chance d'entrer dans la fonction publique. Le Comité estime que la fonction publique fédérale devrait faciliter la formation linguistique des immigrants avant qu'ils posent leur candidature⁸².

Enfin, il faut aussi régler les problèmes soulignés au deuxième chapitre concernant la tendance à recruter des employés occasionnels avant d'en faire des permanents. Les contrats de travail temporaires sont assujettis à des règles de dotation moins strictes et ne comportent pas nécessairement l'examen des objectifs d'équité en

⁷⁹ Évaluation préliminaire de l'initiative Faire place au changement.

⁸⁰ Témoignage de Maria Barrados, 29 novembre 2004.

⁸¹ Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, « L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2003-2004 : Rapport annuel au Parlement », p. 49 (voir le site http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/dwnld/EE03-04_f.pdf).

⁸² Témoignage de Linda Gobeil, 12 juin 2006.

matière d'emploi⁸³. Le Comité estime donc que les ministères et organismes devraient s'efforcer de recruter des candidats externes, en provenance de toutes les régions, pour les nommer à des postes permanents par différents moyens, par exemple dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire. Selon le Rapport annuel de la CFP pour l'exercice 2004-2005, ce programme peut servir à compléter les efforts de recrutement de membres de groupes désignés. En mars 2005, le programme comptait un nombre important de diplômés universitaires s'étant auto-identifiés comme membres de groupes désignés. Greg Gauld a cependant fait la remarque suivante lorsqu'il s'est présenté devant le Comité : « Ce programme n'est pas beaucoup utilisé par les ministères. Souvent, les ministères privilégient la voie de l'engagement temporaire pour ensuite donner la permanence⁸⁴. »

Lorsque l'ex-président du Conseil du Trésor s'est adressé au Comité, il a déclaré : « En ce qui concerne le recrutement, je dirais que notre dossier n'est pas très reluisant. Nous sommes sur les campus et nous encourageons plusieurs jeunes Canadiens à poser leur candidature à des postes fédéraux. Environ 22 000 étudiants ont subi les examens et nous en avons engagé moins de 500. C'est renversant⁸⁵. »

Troisième recommandation : Que la fonction publique fédérale adopte une politique précise garantissant l'élimination efficace des obstacles systémiques dans les procédures de recrutement et de dotation. Ce plan devrait comprendre les éléments suivants :

- **Une stratégie de communication pour rejoindre les différentes populations du Canada.**
- **Des stratégies plus efficaces pour attirer et maintenir en poste les candidats externes, notamment des mesures pour aider ces candidats à comprendre la procédure de recrutement de la fonction publique fédérale, des études et analyses des causes profondes des taux d'abandon, ainsi qu'une utilisation plus large de programmes de recrutement comme le Programme de recrutement postsecondaire.**
- **Une aide à la formation linguistique, notamment parmi les collectivités d'immigrants.**
- **Un usage réduit des contrats de travail temporaires.**

⁸³ Témoignage de Greg Gauld; AGRHFPC, Rapport annuel 2004-2005.

⁸⁴ Témoignage de Greg Gauld.

⁸⁵ Témoignage de Reg Alcock.

Chapitre 4 – Conclusion

Le Comité n'a pas terminé son travail, mais ses premières investigations lui permettent de conclure que l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale reste un problème important dont on ne peut présumer qu'il s'amointrira avec le temps. Il faut y travailler consciemment au sein des ministères et tendre la main aux membres des groupes désignés. Abordant le cœur du problème, l'ex-greffier du Conseil privé a déclaré ce qui suit :

(...) La fonction publique était en fait un atelier fermé et que cela nous a nui. Nous devons ouvrir les portes et rendre la fonction publique plus perméable. Nous devons inviter les gens de l'extérieur. Nous devons faire connaître aux jeunes qu'être fonctionnaires, c'est excitant, qu'il s'agisse de femmes de minorités visibles ou de personnes autochtones. C'est le meilleur endroit où travailler à Ottawa et nous devons en convaincre les gens⁸⁶.

Selon Reg Alcock, « à titre d'employeur le plus important du pays, la fonction publique doit faire montre de leadership devant les autres gouvernements et le secteur privé⁸⁷ ».

L'un des soucis du Comité est que le manque d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale n'est que l'un des obstacles auxquels se heurtent les minorités visibles du Canada et qu'il constitue un obstacle important à la possibilité pour les minorités visibles de participer aux décisions du gouvernement et de s'assurer que leur voix y est entendue. Le souci du Comité en matière de discrimination et d'équité en matière d'emploi découle non seulement de la reconnaissance des obligations juridiques du Canada en vertu des traités internationaux sur les droits de la personne et de la *Charte canadienne des droits de la personne*⁸⁸, mais aussi des objectifs qui sont les siens de protéger et de promouvoir la justice et l'équité au sein du gouvernement fédéral.

La fonction publique fédérale doit se doter d'une culture du respect et de la diversité avant de pouvoir accéder à une réelle équité en matière d'emploi. Il ne s'agit pas d'accroître le nombre de représentants des minorités visibles, mais de créer une société meilleure et une image plus juste du Canada. L'objectif louable du Groupe de travail sur

⁸⁶ Témoignage d'Alex Himelfarb.

⁸⁷ Témoignage de Reg Alcock.

⁸⁸ *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Canada Act 1982 (R.-U.)*, 1982, ch. 11.

la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale était de faire « de la fonction publique une institution qui soit le reflet de tous les citoyens et les attire dans ses rangs pour qu'ils jouent un rôle dans ce que sera le Canada de demain⁸⁹ ».

Le Comité continuera de s'intéresser à ce problème, de concert avec le nouveau gouvernement. Il sera heureux de discuter des plans de ce gouvernement concernant les mesures actuelles et à venir en matière d'équité et il a l'intention d'élargir le champ de cette étude pour englober des questions dépassant le cadre traditionnel des groupes désignés circonscrits par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour s'intéresser aux problèmes systémiques auxquels se heurtent les immigrants et d'autres groupes vulnérables qui essaient d'entrer dans la fonction publique fédérale. Ce qui est clair, c'est qu'il faut prendre des mesures axées sur les résultats : il est impossible de transformer les choses concrètement si le succès des stratégies d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale n'ont pas de conséquences réelles.

⁸⁹ Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale.

ANNEXE A : TÉMOINS

Commission de la fonction publique :

Maria Barrados, présidente;

Greg Gauld, vice-président, Politique et responsabilisation en matière de mérite;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

le 29 novembre 2004

Conseil du Trésor :

L'honorable Reg Alcock, c.p., député, président.

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada :

Glen Bailey, vice-président, Planification et responsabilisation en matière de ressources humaines;

Wally Boxhill, directeur, Équité en emploi;

Diana Monnet, vice-présidente, Langues officielles.

le 7 décembre 2004

Bureau du Conseil privé :

Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet;

Wayne McCutcheon, sous-secrétaire du Cabinet, Secrétariat du personnel supérieur et projets spéciaux.

le 9 mai 2005

Commission de la fonction publique :

Maria Barrados, présidente;

Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale des politiques;

Gerry Boulet, directeur général, Ressourcement des cadres.

le 21 novembre 2005

Commission de la fonction publique :

Linda Gobeil, vice-présidente principale, Direction générale des politiques;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité;

Dan Coffin, directeur général, Services de ressourcement.

le 12 juin 2006