

*DO NOT REMOVE*

# CURRENTS

Volume 6 No 1

READINGS IN RACE RELATIONS

Price \$6.00

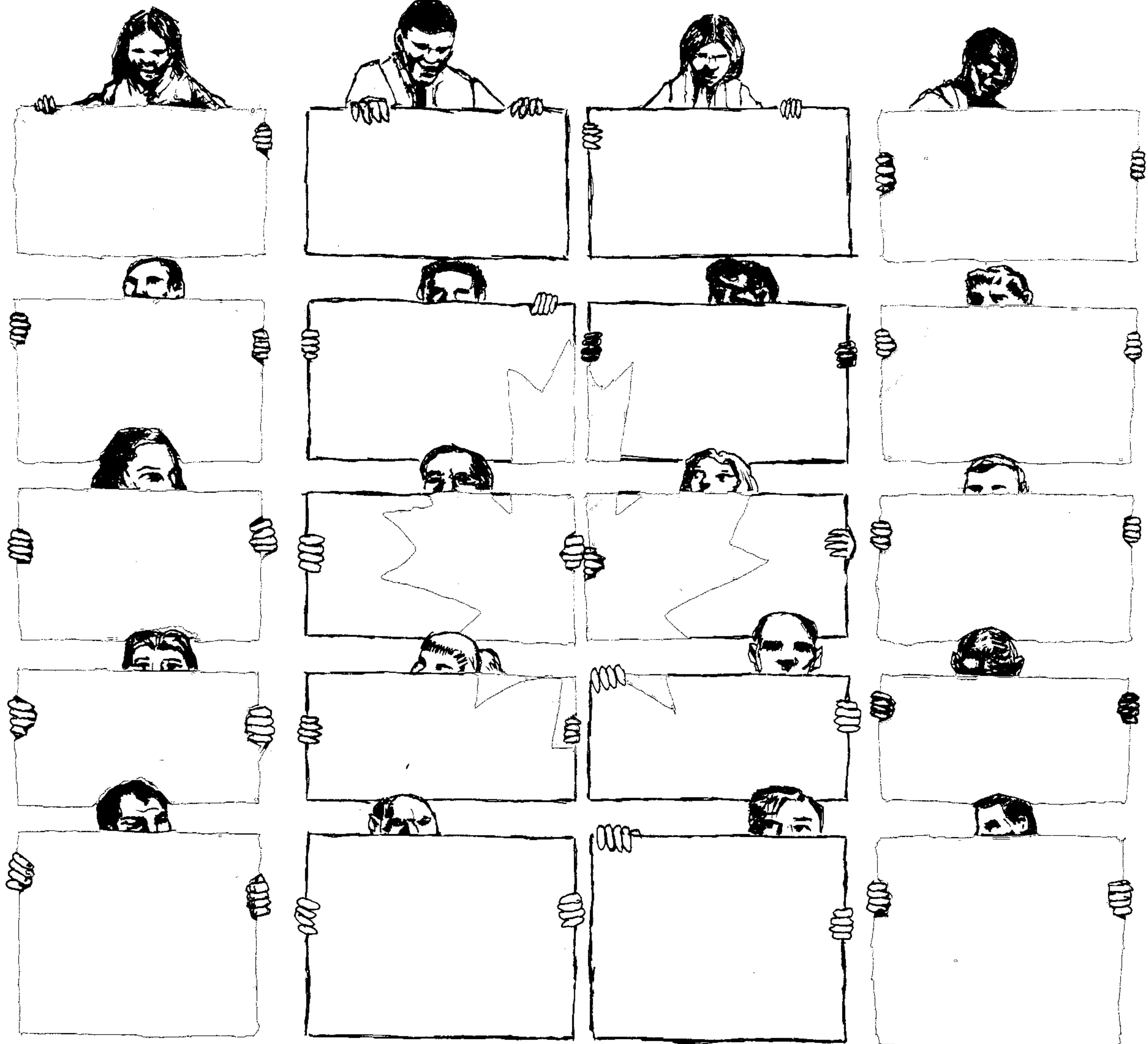
## RACE RELATIONS AND CITIZENSHIP

also

Racial, Slurs, Jokes and Harassment

Employment Segmentation at the Municipal Level

Barriers to Minority Business



Published by THE URBAN ALLIANCE ON RACE RELATIONS

Printed on recycled paper



Volume 6, No.1

**Editor**  
Tim Rees

**Assistant Editor**  
Elizabeth Hellreich

**Illustrations**  
Wallace Edwards

**Chairman, Publication Committee**  
Gerald Rose

CURRENTS: Readings in Race Relations is the quarterly magazine of the Urban Alliance on Race Relations.

The Urban Alliance on Race Relations, formed in July 1975 to promote a stable and healthy multiracial environment in the community, is a non-profit organization made up of volunteers from all sectors of the community.

The Urban Alliance on Race Relations is an educational agency and an advocate and intermediary for visible minorities. It works towards encouraging better race relations, increased understanding and awareness among our multicultural, multiracial population through programs of education directed at both the private and public sectors of the community. It is also focusing its efforts on the institutions of our society including educational systems, employment, government, media, legislation, police, social service agencies, and human services, in order to reduce patterns of discrimination and inequality of opportunity which may exist within these institutions.

The work of the organization is carried out through committees such as:

Education; Employment Equity; Media; and Judicial.

All correspondence, including letters to the editor, subscription requests, and changes of address should be addressed to:

CURRENTS

299 College St., Suite 310

Toronto, Ontario

M5T 1R4

Telephone: (416) 598-0111

Membership fees to join the Urban Alliance on Race Relations are:

Students and Seniors \$10.00  
General Membership \$35.00  
Sustaining Membership \$100.00  
Benefactor Membership \$200.00  
Life Membership \$700.00

All Memberships include a subscription to CURRENTS

**Table of Contents**

**Editorial**

*Race Relations and Citizenship* ..... 1

**Perspectives**

*Human Rights and Multiculturalism*  
by Max Yalden ..... 2

*Partnerships in Change*  
by Carol Tator ..... 4

**Initiatives**

*Race Relations Training and Correctional Services: Prison Service in the U.K.* ..... 6

*Race Relations Training and Education: Metro Toronto School Board* ..... 9

*Racial Slurs, Jokes, and Harassment*  
*Ontario Human Rights Commission* ..... 12

**Findings**

***Employment Equity at the Municipal Level :***

*Metropolitan Toronto* ..... 15

*Employment Segmentation in New York City* ..... 17

***Barriers to Minority Business:***

*Cultural Barriers in Ontario* ..... 18

*Black Businesses in Atlanta* ..... 18

*Minority Business in the U.K.* ..... 19

*Native Business in Labrador* ..... 21

Material from CURRENTS may be reproduced if permission is obtained from the editor.

The views expressed in CURRENTS are not necessarily those of the Urban Alliance on Race Relations.

Articles offered for publication are welcome. They should be typewritten, double-spaced, with adequate margins for notation.

All enquiries about advertising should be directed to the Editor.

The Urban Alliance on Race Relations wishes to acknowledge the financial support of Multiculturalism Canada.

ISSN 0715-7045

2nd Class Mail Registration Number 5972

July 1990

## Editorial

**Race Relations and Citizenship**

**A**t the heart of the Canadian concept of democracy is the belief that we must all, to some degree, participate in the affairs of society. Without individuals who are willing to perform the basic duties of citizenship - that is, to vote, formulate and express opinions, pay taxes, obey the law, serve on juries - the democratic process cannot operate. As the prime minister, Brian Mulroney, has stated "if we fail to accept our individual responsibilities as citizens of Canada, we fail democracy itself." Many believe that the chance to seek justice and dignity for oneself and others, and the ability to comprehend a relationship between self and society, are necessary for individual growth.

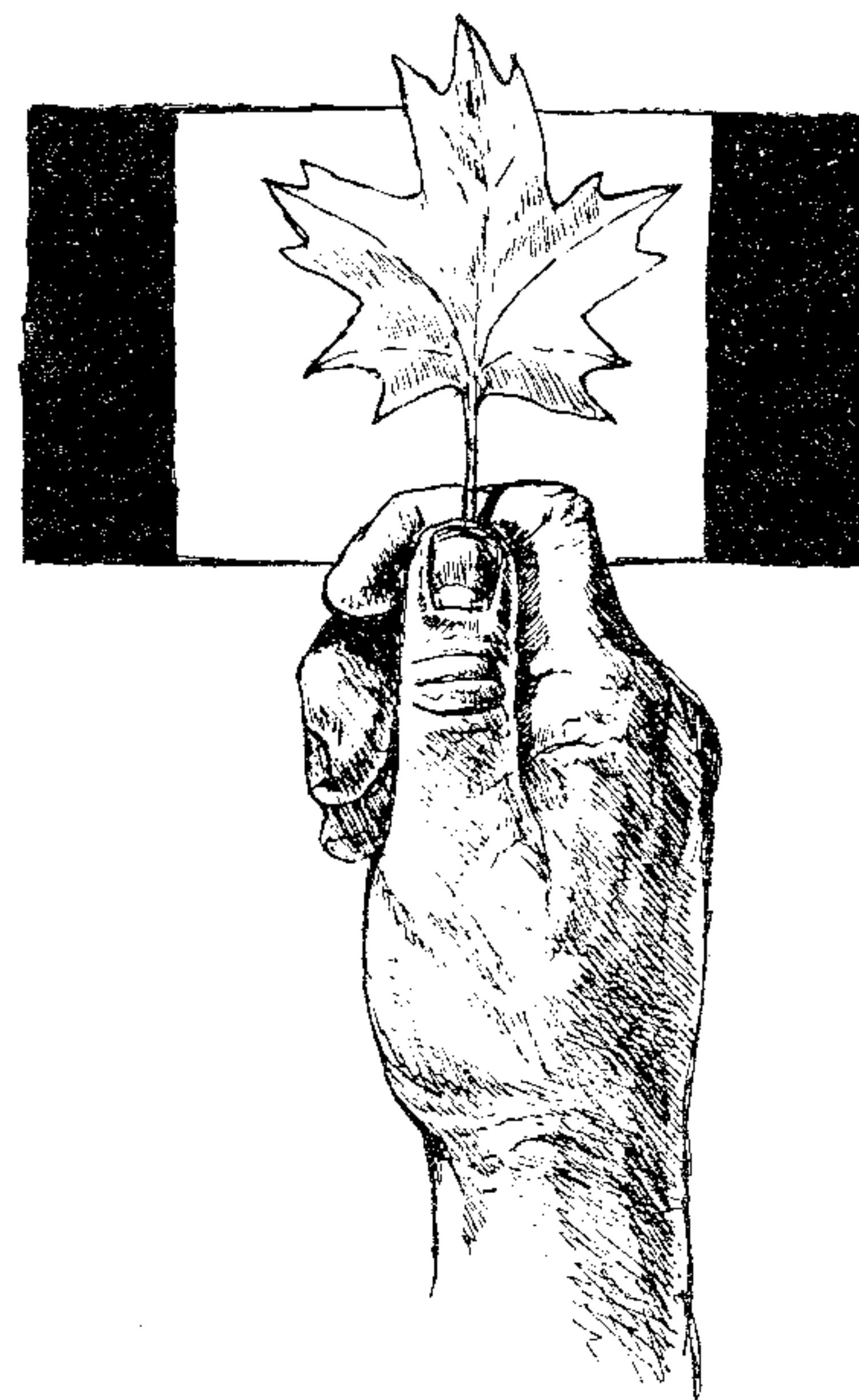
Citizenship in the fullest sense of the term then, really requires that we need to develop particular knowledge, skills, and attitudes in order to be able to assume responsible and effective participation in Canadian life. These competencies prepare us as citizens to cope with an imperfect world in which we must attempt to resolve shifting tensions between self-interests and community values, between short term aims and long term consequences, and in which we must act effectively and rationally to promote, for example, racial justice within a context of democratic processes and principles.

The need for these civic competencies is readily apparent when we move to become active participants, seeking the ability to gain access to information, make judgements about conflicting positions, or join a political process with confidence and knowledge. If we do not know what our rights are, we cannot easily affect our living conditions. As parents for example, if we do not know whether day-care facilities exist, or how to advocate for their establishment, we lack the options of day-care. Racial minorities who serve on an advisory council to a government agen-

cy for example, will not be effective unless they know what services are available to their community and unless they possess skills of group participation and advocacy.

In Canada the concept of citizenship has been married with the official policies to endorse the multicultural nature of society. Citizenship therefore recognizes the need to maintain and nourish ethnic culture, and the need to remove societal obstacles to individual opportunity based on ethnic or racial background. It acknowledges that any renunciation of cultural heritage is tantamount to rejection of self and will have negative psychological effects. Cultural diversity in the context of Canadian democratic values provides a basis for societal stability and strength.

As the Minister of State for Multiculturalism and Citizenship, Gerry Weiner argues, "by linking citizenship to cultural diversity, we enhance and develop a national identity in which multiculturalism is a fundamental ingredient - a critical step in nation-building." Unfortunately, despite its rich intellectual history, in recent years the citizenship concept has



been largely neglected. Partly as a result of such neglect, we as Canadian citizens have found few useful guidelines for dealing with the concept and assuming our rights and responsibilities in a meaningful way. Canadian citizenship requires being responsive to the contributions, experience, and needs of all Canadians. And in particular it requires being responsive to those who have been denied the opportunity of being able to fully exercise their rights.

Tim Rees

## Perspectives

### *Canadian Human Rights Commission and Multiculturalism*

Max Yalden

**E**qual opportunity means an end to racism, to sexism, to ethnic put downs. In short, it means that everyone gets the same break in the work force and in the power structures that are the driving forces of our society.

Equal opportunity means just that. "All human beings are born free and equal," says the U.N. Universal Declaration of Human Rights. "Every individual should have an equal opportunity with other individuals," says the Canadian Human Rights Act. The Canadian Human Rights Commission is here to make that work; and that means making Canadians realize that your heritage is just as good as mine or that of a Quebec francophone, or someone of whatever origin in Vancouver or St. Johns.

I believe that Canadians recognize and accept that. Of course, there is also a reluctance to change. This is very human; it is not necessarily racist, but it has to be put aside nonetheless, for change is the essence of the building of a new society.

Canada is not the society it was when I was a child. In the immediate post-war world we were about 80% British and French origin and a little more than 20% other; today the figures are 58% and 42%. In less than forty-five years, in other words, the proportion of non-English, non-French origin in Canada has doubled. The situation in Toronto is even more marked, for over 50% are non-English/French, and some 16% are non-white. Coming to terms with this is not pie-in-the-sky idealism. It is the only genuine realism of the 1990's, the only way of looking at the facts as they are and not as they used to be or as someone living in the past might wish them to be.

It is the job of human rights agencies to bring Canadians face to face with this new reality, but human rights in Canada are the responsibility of a mass of different organizations, commissions, associations, ombudsmen and other equality-seeking

bodies. For the average Canadian it's tough to figure out the difference between them, or which one to turn to. The one common thread is the overriding belief that the laws of the land can and must ensure justice for all.

Within that overall framework, human rights laws and human rights commissions have three basic purposes:

1. To educate people in the proper use of their rights.
2. To provide remedies for particular acts of discrimination.
3. To break down the institutional barriers that prevent equality, particularly in the work place.

#### Public Education

For my own part, I am convinced that we underestimate the constant need to educate ourselves in the basic meaning of human rights. If we look at any single major area of discrimination, racial, sexual, or discrimination against disabled people, the enemy is as much within as without. Discrimination is born of ignorance, isolation and more phobias than you can shake a stick at. In our hearts we all know that.

The answer, I believe, is more and better information and education. To do this the Canadian Human Rights Commission must play a more active role in fighting the stereotyping, the irrational fears, prejudices and mistrusts that make discrimination. The Canadian Human Rights Act requires an active communications function and we are determined to get more resources in order to be able to improve the effectiveness of our education and communications component.

#### **The Limitations of the Complaint Model**

While the function of remedying individual complaints is a little simpler to grasp than the educational function, I am quite concerned that human rights legislation can become bogged down in legalities. I am convinced that one of the reasons our scheme of human rights laws has become prey to bureaucratic delays and judicial haggling is that it is so predominantly a complaint-driven model. Basically the way the system works is that a victim of a specific act complains and the Commission has to determine what happened, who is responsible and what can be done.

Several conditions have to be met:

- A victim has to come forward.
- That person must be able to relate particular actions to one or more of the forbidden types of discrimination ... colour, race, ethnic origin, sex, age, disability, and so on.
- The treatment must be demonstrably discriminatory, not just unfair or different.

What I'm describing in a nutshell is nine times out of ten a recipe for adversarial proceedings. The "victim" must generally make out a strong case for differential treatment based on a forbidden factor, and the whole respondent organization has a vested interest in trying to prove the contrary. I am not suggesting that we do away with the complaint model, I think those who feel they have been discriminated against need various avenues for redress. And both sides need to be able to present their side of the story to an impartial body. What I am suggesting is that Commissions complement the complaint systems by expanding their search for more constructive ways to develop a

non-discriminatory environment. Many human rights disputes are more grievances than full-grown cases of discrimination. "I have a sneaky suspicion that I was passed over because I'm black, or have three young children, or have a history of disability, or am pushing 55," and so on. But even if that suspicion represents the truth of the matter, you may be very hard put to prove it.

So must the story end there? Must we either dismiss the suspicion as having insufficient grounds or pursue it until it actually fizzles out because the evidence is contradictory and the respondent may have to be given the benefit of the doubt? This is a very unattractive choice to most people. Yet many people who come to us seem to be the victims of such embryonic discrimination. They feel that they are being pushed around and that the human rights bodies should have the power to put a stop to that. They are surprised to find that they don't.

The Canadian Human Rights Act says nothing about the kind of remedy that might consist of a phone call to a manager to say that we are concerned that there may be a violation and would they look into it and get back to us. Human rights purists might frown on this less official, ombudsman approach. Beyond these informal adjustments, we must also look to creating a less discriminatory environment. There are a number of very important concerns that, in my opinion, will be best resolved by taking a creative approach to problem resolution. I am referring here to employment equity and the unequal access to facilities provided those with disabilities.

We could wait for complaints dealing with unequal access to arrive at our door and try to solve them individually. But the fact is that, despite the existence of the Canadian Human Rights Act, public access for those with disabilities has not improved nearly as quickly as we would like to see. We at the Commission are about to begin an audit of facilities to check out the process of adapting them to meet the needs of persons with disabilities. This is

a concrete step to keep federal organizations honest. It will also increase the public's awareness of the problems and keep up the pressure for constructive change. And it will be done outside the complaint process.

Here again the educational component is crucial. Once people are made aware that Canadians are not all guaranteed the same opportunities because of physical barriers, I'm confident they will support changes and do their personal best to ensure accessibility. I am equally sure that companies will be sensitive to the requirement to provide equal access to all Canadians and will want to work in cooperation with the Commission to see that this is done.

### Employment Equity

I'm sure everyone agrees with the basic objectives of employment equity. You would be hard pressed to find someone who would actually say that people should be treated differently because of their colour or sex or because they are aboriginal people or because they suffer from a disability. In order for employment equity to really work, however, we must adopt a substantially different approach from the normally confrontational or adversarial stance of the traditional complaint investigation. What we've asked employers to do is sit down with Commission staff to review their performance. If problems emerge, we expect them to come up with a plan which will eliminate them.

Many employers simply don't recognize their own systemic barriers to specific groups. They may want to save money by not advertising a new job position; they use existing networks to recruit by word of mouth. These are employment practices which probably guarantee the status quo and clearly do not offer equal opportunities to all. Comparable problems exist throughout our society, for example, in the area of policing. As I recommended to the Ontario Race Relations and Policing Task Force earlier this year, employment equity and greater participation of visible minorities in police forces is one

way to combat the existing tensions between the public and the police. The same could be said for the entire human rights and equity initiative. Its premise is mutual respect between all groups and a full and impartial sharing of the benefits of citizenship.

Sometimes I think there is something in the exhortation, "don't get mad, get even." Adapted to our present context, I'd say it means that there is no point in our being cross about the injustices we still see around us; we should get out and do something about them. In other words, as I see it, minorities should use the machinery that has been set up to try to solve the problems of discrimination, and first and foremost, from my point of view, the Canadian Human Rights Commission and the Canadian Human Rights Act.

What does that mean? Most of all it means don't take discrimination lying down. Make a noise. Talk to your M.P. go to our Commission or the Ontario Commission. Press your concerns, individually and as groups. I know - that's easy to say. Especially if you are a WASP and come from comfortable Ottawa. Nevertheless, I believe its time has come, and I believe it can be done and, in fact, that we can do it together.

Human rights means equality and equality means recognition of diversity. Whatever name you use, it comes down to the same thing, equality as human beings, regardless of our sex, our origin or condition in life. That is what our Commission exists to defend.

***Max Yalden is Chief Commissioner,  
Canadian Human Rights Commission.***

*This article is drawn from remarks given to a Community Consultation, The Canadian Human Rights Commission and Multiculturalism, in Toronto, November, 1989.*

## **Partnerships in Change**

Carol Tator

*Excerpt from a speech given at the Urban Alliance Race Relations Dinner, March 29, 1990*

I joined the Urban Alliance on Race Relations in 1976 and quickly found myself on the Board, and shortly after assumed the position of President. In those first few years we delivered workshops and presentations to literally dozens of community groups, churches, synagogues, home and school and ratepayer associations. Gradually we began receiving requests from teachers, social workers and other front-line professionals.

After a few years of intensive public education we decided it was time to shift directions. We began to focus more on identifying the ways in which racism impacted upon the major sectors and systems in Canadian society. We invested our time and energy in presenting the case to those who had the power and responsibility to change those systems, to make them more just, equitable and accessible. And so we began meeting regularly with the media senior executives, editors, broadcasters - with the C.B.C., CKFM, The Globe and Mail, The Toronto Star and The Sun. We set up a series of regular meetings with different groups of senior executives in major advertising agencies and some of their clients.

We presented our briefs, reports and studies to government officials at all levels. We participated in every government inquiry on issues relating to multiculturalism, race relations and in employment equity. By expressing the many forms of racism in Canada we were striving to create a climate of public opinion in which government and other institutions would feel compelled to act. We met regularly with boards of education; we initiated forums with the police; we interacted with employers, business associations and labour federations. We worked with human service delivery systems, including the United Way.

We struggled with significant constraints. We were terribly underfunded - often unsure if our money would last until the end

of the year. However we were richly endowed in terms of dedicated, committed and highly skilled people. We taught and learned from one another. The work was challenging, frustrating and sometimes stressful, but it was also exiting. Every day was different, we engaged in so many roles.

---

***It is clear that we need both  
the advocates and the  
consultants, but we also need  
those within the institutions  
who have the courage and  
skill required of change  
agents***

---

I have felt for a long time that our most significant contribution was our attempt to identify and document the nature, dynamics and consequences of racism. We needed to create an awareness of the fact that racism wears many different facades; it changes shape, size, contour and function within different institutions and systems. Racism is manifested differently in the education system than it appears in the media. We learned over time that to convince decision makers and power brokers of the need to develop new policies, programs and practices requires equipping ourselves with a solid founda-

tion of facts. We needed first to ensure that we had unequivocal data and statistics, sound theories and clear, objective unemotional arguments based on a thorough analysis of the issue.

The years of lobbying, advocacy, mediation and education have begun to bear fruit, but there are still enormous obstacles to overcome. I have seen too many colleagues working within public sector agencies suffer emotional and physical burn-out because of stress, tension and frustration. People continue to be put into these jobs as change agents, often without sufficient training, and more important, without the support of their colleagues, front-line managers, and senior staff.

Another obstacle to effective change continues to be the reluctance of Canadians to name the problem. While we see references to racism in the media and in the literature, in many other sectors of Canadian society we continue to employ a whole vocabulary of euphemisms such as "intercultural relations," "cross cultural communication," "managing diversity," and yes even "race relations." Viewing the challenge confronting us as essentially a series of human relations exercises designed to promote tolerance and understanding can, and often does, deflect us from engaging in the more political and profound kinds of social change required to dismantle racial discrimination and disadvantage.

### Race Relations Work in the Private Sector

Three years ago I decided to leave the Alliance to establish a private consulting firm called Equal Opportunity Consultants - pursuing the same goals, but using a different vehicle. The major difference is now I get paid for doing this work. Perhaps another difference between the role of the consultant and the role of community advocate/activist is that in our advocacy work at the Urban Alliance we were involved in what could be called 'a hit and run operation.' We focused our efforts on getting the doors of decision makers to open, putting race relations issues on the boardroom table, urging some action - and then leaving, to repeat this process in another organization/sector on another day. As a consultant I have the opportunity to remain longer, to study the system, to identify the barriers, and to assist in the development of strategies to address the problems.

It is not an easier task than my work at the Urban Alliance. It is sometimes lonelier; despite the fact that I often work with a group of associates I miss the day to day interaction with so many people in the community, and so many of you. Despite all the frustration and stress that comes

with advocacy we also had a lot of fun. There was a spirit of caring, commitment, and camaraderie shared by those involved in race relations that made the work always interesting and engaging.

### Collaboration

I think it is clear that we need both the advocates and the consultants, but we also need those within the institutions who have the courage and skill required of change agents within their own systems. The goal of creating more accessible and equitable institutions can only be achieved by the collective efforts of all of us.

It is now fifteen years since I first became involved in race relations; the third most commonly asked question after "what do you do?" and "why do you do it?" is "Have you made a difference?" Have we made a difference? Have all of us in this room tonight, who have worked so long and struggled against so many obstacles, made a difference?

If we measure progress by whether racism has actually been eliminated the answer, of course, is not very reassuring. Racism and its devastating consequences for both the victims and our society continues to be one of the most significant challenges

to the social stability of this country. However we can say with some degree of confidence that today in a growing number of sectors - in boards of education, social agencies, government ministries and other institutions - there are some signs of change. There are now a growing number of corporate policies in place; there are some programs being developed, and some data with respect to representation and distribution of minorities is being collected. Practices are being reviewed in some sectors, such as education, and training is being offered.

We are not, however, there! The goal remains elusive; every step forward is accompanied by resistance. The sense of urgency felt and expressed by those suffering from discrimination is not necessarily shared by those who have the power to eliminate it. We often feel impatient - even impotent - by the slow pace of change.

Thus we continue to need noisy, persistent and vigilant advocates to:

Demonstrate the need  
Define the goals  
Identify the barriers  
Demand the solutions

**Initiatives*****Race Relations Training and Correctional Services: Prison Service in the U.K.***

*John W. Shaw and B. Luckham*

The Prison Department of the British Home Office decided in 1981 to institute a series of race awareness seminars for Governors of Penal Institutions and their deputies. However, a debate went on among those involved, about how a closer connection could be made between training itself and the day-to-day workings of the prison organisation.

Both independent research and case study teaching material obtained from prisons indicated serious problems in many institutions in the area of relationships between inmates of different races and between staff and inmates. It was recognized that giving Governors a better conceptual grasp of the issues and some awareness of their own attitudes vis-a-vis ethnic minorities would not seriously impact on the problems which the institutions faced. Additionally, the facts of institutional discrimination require structural and organisational changes in organisations as well as the behavioural and attitudinal changes which might be brought about in Governors or on other grades of staff through training exercises.

The discussion led to the decision to hold in the early part of 1985 two "generic" seminars in which, on each occasion, twelve institutions would each send three members to the seminar. Each team, as well as enjoying certain general experiences with the rest of the participants, would also be shown how to develop their own group cohesiveness and would be provided with the method by which to develop an Action Plan for implementation on return to their home institutions.

The initial two days of the five day seminars were structured to meet the following objectives:

1. To be aware of Departmental Race Relations policy.
2. To be aware of historical trends regarding immigration and settlement.
3. To be given the opportunity to meet and communicate with ethnic minority

members of self-help groups, community associations, churches and clubs.

4. To be aware of the nature of personal and institutional discrimination in penal institutions.

Thus the program of lectures, experiential exercises, syndicate groups and community visits provided the foundation upon which the team development, problem-indentification, prioritising of issues and action-planning would be built in the final three days. The key feature was to be the opportunity for a selected group of colleagues, consisting of a Governor grade, a uniformed officer and another member of staff, such as a chaplain or a psychologist, to spend time, away from the daily pressures of the job, actively to plan a strategy to eliminate various aspects of discrimination in their own institution.

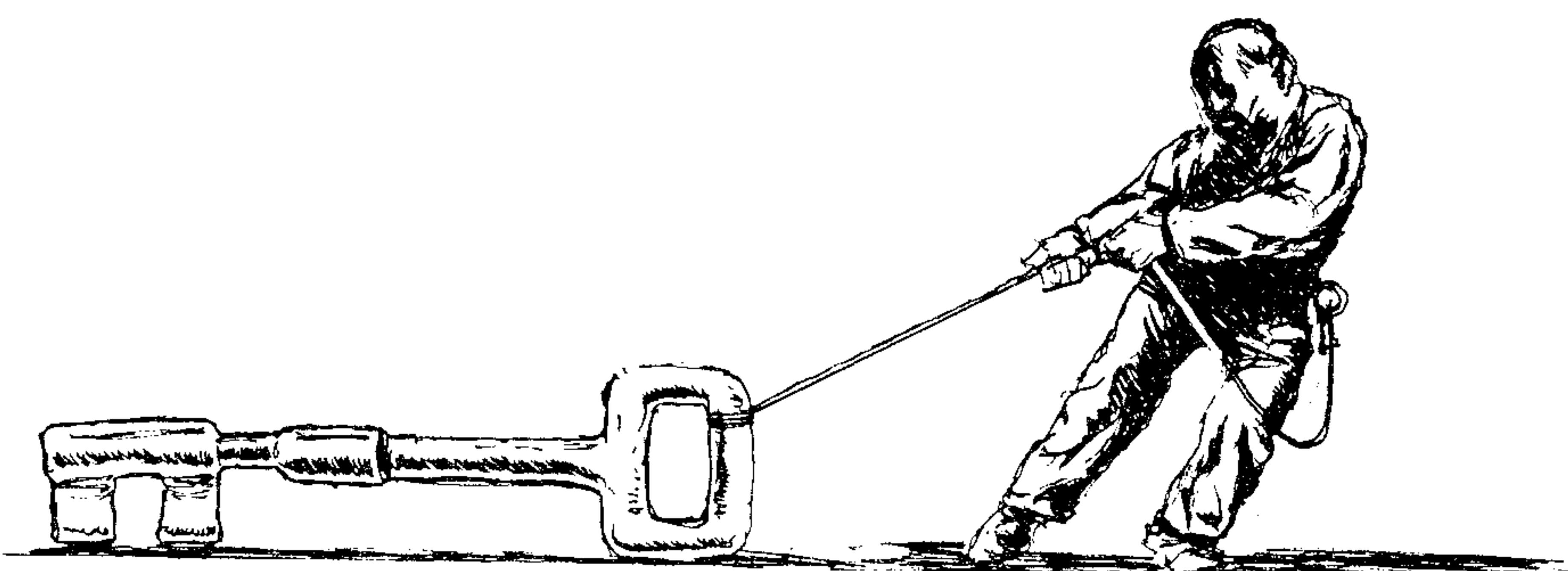
Key details of this program are as follows:

1. Having established how processes of institutional discrimination operate, each team will, by means of an appropriate check-list, identify key areas in their own

institution in which such discrimination is currently manifesting itself. These may include available diets, canteen supplies, library facilities, allocation to work and education facilities, incidence of complaints of unfair treatment, stereotyping in reports and so on.

2. Each team will then, after a full discussion of the issues, place in order of priority those problems identified, bearing in mind the fact that both the seriousness of particular issues, as well as the resources available, and the need to proceed in a systematic way according to a tactical plan, must all be taken into account.

3. Each team before proceeding to its planning stage must explore and establish the role to be played by individual members of the team, bearing in mind their other commitments and responsibilities. This will mean exploring and utilising such concepts as role expectations, role concept, role acceptance, and role behaviour. Each team will arrive at mutually compatible definitions of their roles in the race relations team.



4. Each team will construct an Action Plan which specifies the following stages: Objectives, Action, Steps, Persons Responsible, Completion Date, Other Resources and Individuals Involved, Possible Obstacles to Completion, and Plans to meet such Contingencies. Each institution will present its plans in a plenary session.

5. Finally, each team will be taught to recognize that action planning is part of a continuing process in which, as changes occur, roles have to be renegotiated and new plans formulated. The "workshop" activity is only one part of a negotiation/renegotiation cycle.

The Regional Offices of the Prison Department were involved in the selection of institutions for team training. One selection principle, in particular, was that no institution's team should attend if the Governor had not previously attended a race awareness seminar. The point at issue here being that unless the team can rely on the Governor having a sufficient awareness of the often subtle manifestations of discrimination, especially in its cultural or institutional forms, then the organisational climate in which the teams work is not of the right "temperature" for them to be successful.

The team to conduct the seminars was to be as follows: Two directors of the seminar (one academic and one professional); two consultants; three group facilitators; and two or three ethnic minority resource persons to assist with matters of knowledge and experience, such as only an ethnic minority person would have. The conduction group would be multiracial as a matter of principle. A joint professional/academic working group would review the progress of the seminars, using attitude-measure, assessments, reports and other feedback to gauge the success of the experiment.

#### **Implementing the Team Training Plan**

In the first two seminars, conducted in January and February, 1985, twenty-four establishments sent teams of three per-

sons, all of whom completed the planning tasks for their own institutions. Pre- and post-seminar measures of attitudes were taken and the dimensions which showed the greatest improvement (of those measured) were those relating to perceived cohesiveness among team members and willingness to take initiatives to reduce discrimination in the prison or youth custody centre. On both these attitudes, the seminars had a marked effect. Yet on others - for example, attitudes to the incidence of discrimination in society at large - the seminar had little or no effect, since the scores remained the same throughout. It is, of course, desirable that change in the latter should have taken place but the seminar's effort was preponderantly directed to influence the former attitudes.

The experience of working in a team and carrying out meaningful tasks, such as developing cohesiveness and planning to remedy deficiencies in their provision, appealed to the professionalism of members.

We also noted during the seminars the way in which peer group pressure was brought to bear on those members whose acceptance levels of a race relations function within their general roles were too low for the other members of the team to accept. Much more than any platform speaker, group discussion or community experience could have done, the presence of the person's own colleagues created a powerful challenge to those attitudes, resulting often in a marked shift of opinion.

We also noted, as we had in other training contexts, the phenomenon of tremendous resistance from some members and teams in the early part of the week. We came to rely on the step-by-step process of the seminar to carry most people forward inexorably to a greater awareness and commitment than that which they started.

It was inevitable, given the enthusiasm which the method generated, that return to home institutions would in many cases be a let-down. Thus the study of the outcomes is a sobering experience. However, the experiences of many people were, for

them, a personal highpoint and the presentation sessions in which the plans were unveiled were often remarkable. In some presentations, an almost evangelistic flavour crept in, but in the main the projects were thorough, realistic and set up within a sound tactical framework for achieving progress towards reducing discrimination in a particular place.

We saw the special difficulties experienced by those teams whose nomination for the seminar lacked the full backing of their Governor. When a team is unsure whether the Governor will give full backing to their plan, either because he has more pressing priorities or because he is ambivalent towards Race Relations or for the simple reason that he has not actively involved himself in their selection and nomination, then their motivation to plan effectively is often, but not always, impaired. In some cases, the first plan, of several, may be directed to obtaining that missing gubernatorial support and in management terms that makes great sense.

In mid-1985, the Prison Department members of the planning group expressed the wish to work with four-person teams, since experience showed that this gave greater flexibility and influence to the institutional teams. For the remainder of 1985 and up to the present, the seminars were constituted of nine institutions providing four persons each as a general rule.

#### **Evaluating the Effects of the Team Method**

In the middle of 1986, all institutions who attended the seminars were surveyed asking for information on: action taken so far; areas where difficulty in implementation had been experienced; whether the membership of their team had been changed since it was trained; what aspects of the seminar had been most valuable; what, if any, changes should be made in the seminar programs; and general comments. It is clear from this protocol that the question whether the racial situation in an institution has been impacted upon as a result of the team training can only be

directly answered by independent measurement of institutional changes.

However, so far as the early reports are concerned, they fall into three categories of: excellent progress (30%), moderate progress (45%), and little or no progress (25%). Given the nature of the data, these are necessarily subjective categories.

In the "excellent" category are those institutions where the teams trained have actually implemented all or most of their original Action Plans by the middle of 1986. Implemented plans have included "providing facilities (which were previously non-existent) for the practice of non-Christian faiths", "providing interpreters for non-English speaking inmates", "establishing regular relations with the local Community Relations Council", "recruiting local residents from the ethnic minorities on to Board of Visitors", "devising fairer systems of work allocation", and "challenging the use of racist nicknames by staff." Every team has been required to look at its own situation and to devise Actions Plans which are specific and relevant to it.

Most teams from institutions with significant numbers of ethnic minorities have recognized the crucial importance of monitoring the existing situation so that appropriate action can be taken. However, only by functioning in an interdisciplinary way can a full picture be assembled, since, for example, information on religious affiliations in the inmate population, the relative incidence of assaults, adjudications, and awards among the racial groups, the contents of library, the allocation work, education classes and so on, relative to the various ethnic groups, is often and usually available to different professionals within the institution. The most dynamic of the teams have immediately put in hand a system for the effective collection of such material. This is vital for it is only on the basis of continually up-dated information that the Race Relations team can make relevant suggestions to management and thus influence the inter-racial situation in an effective way.

Several teams in the "excellent progress" category have found, however, that the lack of personnel and financial resources can stymie their most ambitious plans. For example, one institutional team planned to attach Prison Officers to a nearby Community Relations Council as an educational and training experience but have not so far been able to do so. Similarly, plans for staff training courses and for making information packs available to colleagues have also floundered. Nevertheless, other plans require merely commitment and effort from the Race Relations team and in the "excellent

In general, the reports from the institutions we have included in this category are very positive and show that a great deal has already been done and even more action is "in the pipeline." Although it came as a surprise to some to find that the Prison Department had moved from talk about Race Relations into a decision "to create senior management teams to deal with Race Relations matters," they have adopted a positive attitude of cooperation with this policy. As one team report said, "our main difficulty was that prior to the course we had no briefing. Those who attended were not at that time part of a team and were not able to work closely together. Further, our Governor was not aware of the shift in emphasis from hypothetical problem-solving to development of an Action Plan."

***Most teams from institutions with significant numbers of ethnic minorities have recognized the crucial importance of monitoring the existing situation so that appropriate action can be taken***

progress" category such qualities seem to be plentiful. In the main the Action Plans formulated by the institutional teams constitute a package of measures and the staff have emphasized the need to avoid contemplating only those interventions which are likely to be costly in personnel and financial resources, since these are both currently in short supply.

We have included in the "moderate progress" category institutions where Action Plans are going forward but a significant part of the program is incomplete at the time of writing, for a variety of reasons. These reasons include: the very recent return of the team from the training seminar; on further reflection about the needs of the institution, the teams have decided to revise their original Action Plans; the perceived need to monitor the picture more fully before taking action; and the decision to go more slowly in tackling a certain issue than was originally intended.

The most disappointing group of returns, fortunately only a quarter of the total, are from those institutions where as yet no implementation has taken place, that is, by the time returns were requested. The various reasons given for non-implementation are as follows: the institution was carrying through a special project to which it had to give absolute priority; the institution was suddenly inundated by an influx of prisoners from a riot-torn prison; no action was taken because of disturbances in situ; there was difficulty in obtaining agreement among staff on the need for a coherent plan; it was impractical to implement plans without first securing additional resources; no Action Plans were presented to the Governor by the team on their return from training.

It should be emphasized that by no means all the returns in this category are totally negative. For example, in some of the prisons where an over-riding priority prevented that implementation of Race Relations Action Plans, a future commitment has been expressed. As one Governor said, "I recognize the enthusiasm and commitment which my staff felt as a result of the course." He goes on to promise that when the decks are cleared of other things, matters will be taken forward. On the other hand, resistance to

change is evident in some of these responses.

### Conclusion

We believe that other organisations will follow the lead of the Prison Department and recognize the importance of "team training." The time has now arrived for organisations to cease merely talking generally on management courses about improving race relations and to actually organize themselves to identify issues, make choices and plan so as to reduce institutional discriminatory practices. The means of training to achieve this already exist, but its planning needs careful attention to the detail of training programs and the careful selection of training staff.

As with any organisation, different units within the Prison Service will have different degrees of success in turning Action Plans into reality. There will be varying outcomes, but these variations are not a direct consequence of the training itself. They reflect the fact that commitment to

reducing institutional discrimination varies considerably within an organisation. Once the Prison Service has won over the various management echelons generally then the potential to move opinions and attitudes towards improving the race relations climate within the Service as a whole, has unlimited potential.

*John Shaw is Senior Lecturer in Psychology in the Extra Mural Studies Department at Manchester University.*

*Brian Luckham is Senior Lecturer in Sociology in the Extra Mural Studies Department at Manchester University.*

### References

1. Carmichael, S. and Hamilton, Charles V. *Black Power: The Politics of Liberation in America*. Penguin, 1969.
2. Chesler, M. *Dilemmas and Designs in Race Education Training*. 2nd National Symposium on Race Relations Education
3. Feagin, J.R. and Feagin, C.B. *Discrimination American Style*. Prentice-Hall, 1978.
4. *Home Office Report on the Work of the Prison Department*. Her Majesty's Stationery Office.
5. Shaw, J. "Attitude Change among the Police." In *Race Today*, August 1971, pp. 277-279.
6. Shaw, J., "Race Relations Training Seminars: A Rationale for Outside Intervention" in *Prison Service Journal*, Vol.59, July 1985, pp. 8-11.
7. Shaw, J. "Planning and Implementing Race Relations Seminars: The Holly Royde Experience", in Shaw, J., Nordlie, P.G., and Shapiro, R.M. *Strategies for Improving Race Relations*. Manchester University Press, 1987.

and Training, Washington, D.C. 15-17 Sept., 1976.

## Race Relations Training and Education: Metro Separate School Board

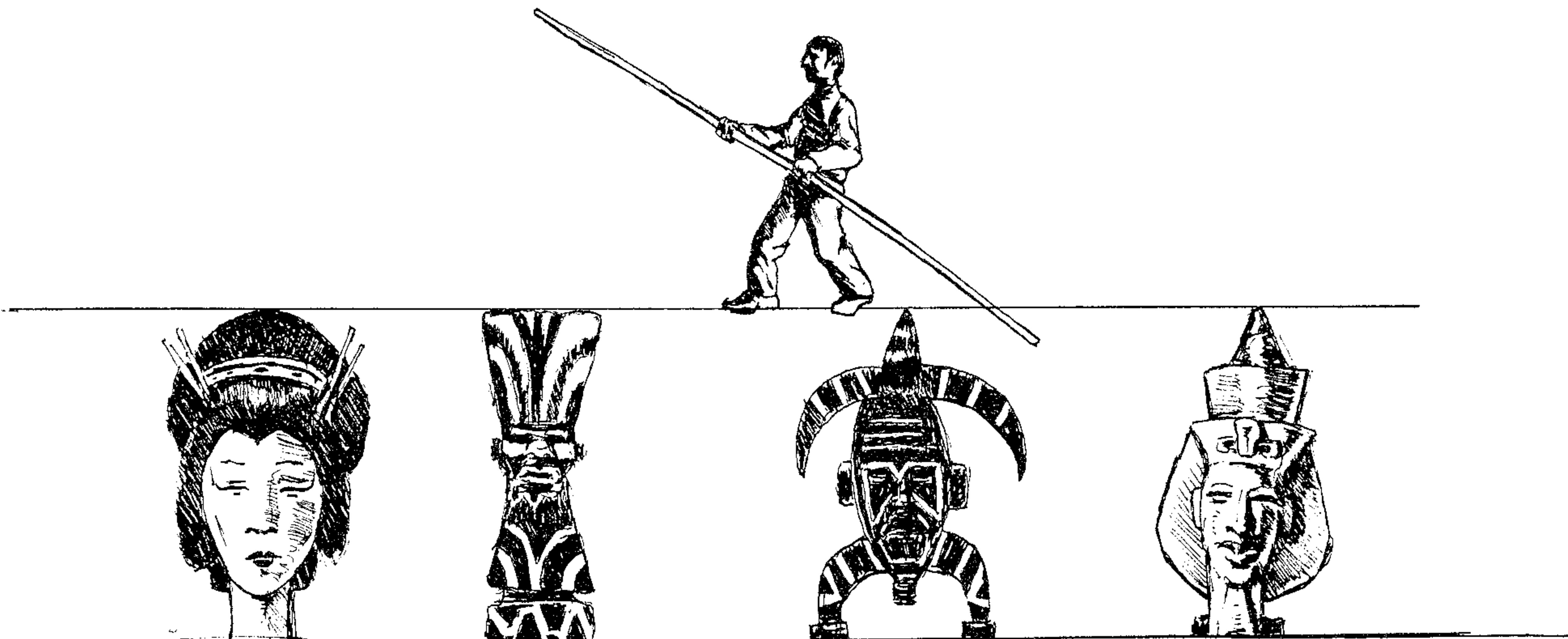
In 1982 staff training in race and ethnic relations was first introduced in the Metro Separate School Board. The program was developed in recognition of the changing multicultural and multiracial composition of both the school board and the broader community of Metro Toronto. The initial program from 1982 was designed to develop a cadre of trained people who would act as a catalyst throughout the educational system creating a network of change agents working at all levels of the Board.

The program attempted to draw participants who performed many diverse roles and functions within the system. Because the nature and scope of the participants' jobs varied, the curriculum was general in content and offered a global perspective on the issues of multiculturalism and race and ethnic relations.

The design of the subsequent training program begun in 1987 was adapted to meet a new goal, to develop a cadre of skilled and trained leaders in each region working at the school level. The major group targeted for the training was the classroom teacher. A further aim was to accelerate and expand the number of participants being trained. To accomplish this required a significant change in the

format of the training. The ten day program was reduced to a five day model which in turn resulted in a modified curriculum.

The aim of the five day program was to develop individuals who will take leadership implementing race and ethnic relations/multicultural initiatives in their place within the organization. Its



objectives were:

1. Draw upon the collective experience and knowledge of participants in fostering sensitivity towards other races and cultures.
2. Have teaching staff in each school who have knowledge and expertise in race and ethnic relations issues.
3. Develop in participants the skills necessary to take school leadership in such areas as incident handling, non-biased curriculum, and school-community relations.
4. Develop a supportive network of professional colleagues committed to better race and ethnic relations.

#### Assessment

In January 1989, the Metro Separate School Board initiated an assessment of the impact and effectiveness of its leadership training program. The first objective of the assessment was to determine if initiatives were in fact being implemented by the course participants in their schools within the Board, and to what effect. Secondly, the survey sought to measure the impact of the leadership course on both the attitudes and behaviours of the participants.

A questionnaire, which was designed to be self-administered, was mailed to 160 respondents by Board staff. The sample of respondents included members of the system who had participated in the training over the last seven years. The majority of those who responded were trained since 1987.

#### Results

The initiatives undertaken by course graduates were classified into several different areas. These included curriculum, classroom strategies, library and resource centre, assessment and placement, school-community relations and staff development.

##### 1. Curriculum

Of all the initiatives relating to the curriculum, the area of identifying racial and cultural bias was most often indicated. Nearly 60% of respondents answered positively to this question. Utilizing supplementary learning materials and introducing race relations and multicultural content into the curriculum was named by 41% and 40% of the sample respectively, whereas responding to gaps and omissions in the curriculum and exploring extracurricular activities were selected by only 36%. The use of religious education to explore issues relating to multiculturalism and race relations was selected by fewer than one quarter of the sample (24%).

For those who selected utilizing supplementary learning materials, it is worth noting that printed matter was most often selected (56%) whereas illustrations and posters were selected by 46%. Films and other materials were not selected often. This indicates that educators are most readily disposed to use material most easily available to them such as printed matter and pictures. Audio-visual materials are

either not well known, or not readily accessible.

With respect to introducing multicultural and race relations content into the curriculum, an overwhelming number of respondents used this content in the area of language arts (73%) and secondly in the field of social studies (48%). Art and music were selected by one quarter of the respondents.

In the area of exploring extra curricular activities, celebrations and festivals were most often selected (63%) followed by hallway, office displays (50%) and assemblies and concerts (46%).

It appears from these results as if the identification of racial and cultural bias within existing learning materials is the most readily accessible initiative available to educators. Significant progress has been made in this area and there appears to be a clear commitment by the participants to identifying and removing biased materials. The high rate of response indicates that identifying bias is probably the easiest and least threatening reform in this field.

The smaller number of responses to other curriculum issues, however, indicates that some improvements can be made with regard to developing more comprehensive curriculum changes. For example, it is quite clear that teachers have some access to print materials, but their knowledge and usage of audio-visuals could be improved. In a similar vein, teaching fields such as

language arts and social studies are areas readily accessible to the introduction of multiracial content. In fields such as art, music, mathematics, physical education and others, the contributions of other cultures and of minority peoples is less known to teachers educated in North American universities.

It also appears that the small number of respondents who were able to include the contributions and participation of the diverse cultural groups in Canada into their teaching materials suggests that the majority of teachers are not familiar with these contributions. Again, this gap in knowledge is clearly the result of teacher training programs which fail to include multicultural content in their curricula.

## **2. Classroom Strategies**

Most respondents noted that they frequently used such strategies as introducing cooperative learning techniques, dealing with racial incidents, developing themes based on culture, providing opportunities for students to relate their own cultural experiences, as well as interaction in a positive and constructive learning environment. These kinds of initiatives were chosen by at least 70% of the sample.

## **3. Library and Resource Centre**

More than half of the sample indicated positive support for such strategies as acquiring new materials which reflect racial and cultural diversity. This approach was viewed as an important vehicle for teaching multiculturalism. Again, many noted the importance of identifying biased materials in the library.

## **4. Assessment and Placement**

With respect to assessment, most respondents who answered this question indicated that being more flexible with parents both by providing a more flexible interview schedule and, as well, more effective means of communicating with parents whose first language is not English were the most often used techniques. It is worth noting that teachers were less involved in the development of new

testing procedures or introducing new approaches to the evaluation of student performance.

## **5. School-Community Relations**

In this area sharing with parents in the school's multicultural activities and the use of cultural interpreters were most often selected. Strategies utilizing members of the community as classroom resources and inviting members of the community to participate in the development of programs are not often used according to the results of the survey. The lack of involvement and consultation with ethno-specific communities should be noted. Using community resources would be an obvious way of increasing multicultural content in education.

## **6. Staff Development and Leadership**

In this area a very consistent pattern of response evolved. 77% of the respondents said that staff were informing each other about particular recommendations in the Board's race relations policy. Utilizing informal situations to raise awareness among staff and responding negatively to racial and ethnic jokes were also identified as important areas of staff development. Moreover, supporting initiatives by colleagues was also highly regarded. The pattern of response quite clearly indicates that networking, information sharing and colleague support were the most important initiatives in this area.

In summary there are some specific gaps in the area of curriculum. The most obvious gap is the lack of information which educators have about ethno-cultural groups. This shortcoming is not surprising in view of the inadequacies of teacher training in these fields. Developing more in-service training as well as providing more resource material would seem to be necessary. Moreover, it should again be noted that teachers do not, at this stage, make sufficient use of community resources either with respect to people or materials.

Teacher interaction was improved. They were able to more readily share ideas with

each other and also able to help other teachers who were experiencing problems. A few teachers said that the training taught them some useful techniques for use with students. Mentioned were leadership training, the use of cooperative team games to increase social interaction of students and the greater use of multicultural festivals, foods and activities.

A major objective of training was to contribute to the implementation of the Board's policy on Race and Ethnic Relations. Sixty-three percent of the sample agreed that the training did so, but very few were able to specify in what particular ways it did this. From this lack of response it would appear that while respondents agree in general that the training enhances the policy they are unable to clearly articulate how this happens. For those who answered this question the ideas that it made them more aware of cultural differences and heightened their sensitivity to these issues were most salient.

With regard to the objective that the training help participants assume a leadership role in their schools, nearly 75% of the sample agreed that it did so. The specific ways in which this happened included: becoming more confident about these issues; being able to handle racial incidents if they arise; dealing with minority students more effectively; being able to talk about cultural characteristics appropriately.

Participants in the training felt that some of these issues had become demystified. They were now more confident and better able to deal with problems as they came along. Many respondents felt that the training helped them in providing some in-service training to other staff. They felt that they could communicate some of the results of their training to others and, in general, staff interaction around these issues was improved.

At the same time, however, a small minority of respondents discussed the difficulties with their training. In the main they believed that the training was not long enough. Five days in which to cover this complex topic was insufficient to give

them the knowledge and skills they needed in order to assume leadership roles in their schools. Another problem with the program was that a few persons felt that there was no follow up and no "refresher" course at the in-service level.

By far the most significant outcome of the training for respondents both professionally and personally was that, for more than half of them, it made them more aware and heightened their sensitivity to cultural and racial diversity, and it broadened their understanding of other cultures. This in turn contributed to the belief minority students were receiving increased educational opportunities as a result of the training activities. The use of new material combined with the greater tolerance and understanding of teachers created a more positive learning environment for minority students. There is a greater understanding of minority culture and more awareness of specific issues such as streaming, and the prevalence of racial incidents.

In summary the assessment of the training was extremely positive. The training achieved five major objectives:

1. It created better understanding of the impact of culture and race on learning and teaching styles and made participants aware of the role of cultural and racial diversity in the educational process.
2. It created awareness of specific issues in race relations. These included a better understanding of racial incidents and how to deal with them. As well, the issue of racial slurs and jokes was mentioned many times. Participants gained an understanding of the hurtful nature of such comments and were made more aware of the need to control them in the workplace.
3. It taught participants that bias in the curriculum and in teaching materials must be examined and that biased materials must be identified and dealt with at all times.

4. It provided participants with an opportunity to network and interact with colleagues around these issues. It provided a more supportive group atmosphere in which to share problems related to multiculturalism and multiracialism.

5. It lent support to the Board's policy on race and ethnic relations.

On the negative side the training was considered too limited in time for participants to gain sufficient confidence, knowledge and skills to become change agents within their own schools and work environment. In addition, there was a clearly expressed need for more follow up training and further opportunities for those who have taken the course to come together to share experiences and learn from one another. Thirdly, while this was not specifically mentioned by respondents, it became quite clear in the course of their answers that certain gaps in the content, organization and approach to training were felt rather than expressed.

## Racial Slurs, Jokes, and Harassment

Ontario Human Rights Commission

The following policy statement and guidelines, proposed by the Ontario Human Rights Commission, interprets those provisions of the Human Rights Code, 1981, that relate to racial harassment, racial slurs and jokes. The legal precedents for racial harassment provisions are sparse. The Ontario Human Rights Commission's approach to handling complaints relating to racial harassment, racial slurs and jokes breaks new ground.

Racial slurs, jokes and harassment are a form of discrimination and tend to emphasize or define a relationship in which the parties are viewed as unequal simply on the basis of their race. They constitute an unacceptable form of behaviour which is contrary to Ontario's public policy - to

recognize the dignity and worth of every person and to provide for equal rights and opportunities without discrimination.

The Human Rights Code is more than a statement of principles and goals. It is the law of the Province of Ontario. A violation of the Code is an infraction of the law.

### Harassment

The Code provides that all employees have a right to freedom from harassment in the workplace by the employer, employer's agent, or by another employee because of race, ancestry, place of origin,

colour, ethnic origin, citizenship, creed, age, record of offenses, marital status, family status or handicap (section 4 (2)).

Similarly, every person who occupies accommodation has a right to freedom from harassment by the landlord or agent of the landlord or by an occupant of the same building (section 2 (2)). It is also the view of the Commission that, while there are no express provisions dealing with harassment in the area of services, goods and facilities, harassment in such situations would constitute a violation of section 1 of the Code. Section 1 provides for a right to equal treatment with respect to services, goods and facilities.

Harassment is defined in section 9 (1)(f) of the Code to mean "engaging in a course of vexatious comment or conduct that is known or ought reasonably to be known to be unwelcome." The reference to comment or conduct "that is known or ought reasonably to be known to be unwelcome" imports an objective element into the definition of harassment. This factor acknowledges that in some situations it should be anticipated that the racially motivated conduct or comments would be offensive or unwelcome and there is no requirement that the behaviour be objected to before a violation of the Code is found.

This element of the definition also recognizes that, in many instances, it would be unreasonable to require an individual, who may be in a vulnerable position, to object to the offensive treatment before being able to claim a right to be free from such treatment. Therefore, if a person engages in a course of activity or comment which refers to or emphasizes the race or other race-related characteristics of an individual, and it could reasonably be anticipated that such comment or conduct would be unwelcome, then that person may be considered to have engaged in harassment, contrary to the provisions of the Code.

It should be noted that in order for the harassment provisions of the Code to apply, the activity at issue need not expressly refer to a person's race, place of origin, creed, etc. but need only be

motivated by those considerations. For example, in circumstances where an individual is consistently treated in a less favourable manner, e.g. is repeatedly made the brunt of practical jokes or ridicule, an inference may be drawn from the particular circumstances that the treatment was racially motivated although the practical jokes or ridicule may not have contained any references to race.

Each situation will be assessed on its own merits. However, racial epithets, comments ridiculing individuals because of race-related physical characteristics, religious dress, etc. or singling an individual out for humiliating or demeaning "teasing" or jokes related to race or to any of the race-related grounds, would in most instances be viewed as conduct or comments which "ought reasonably to be known to be unwelcome."

Conduct or comments which are motivated by consideration of a person's membership in one of the race-related groups and which may not, on their face, be considered offensive on an objective basis, may still be "unwelcome" from the perspective of a particular individual. If the individual clearly indicates that this is the case, then a repetition of a similar type of activity will, in most instances, constitute a violation of the Code. It should be noted that the jurisprudence in the area of "harassment" is in its early stages of development. It is the view of the Commission that some circumstances which may not clearly come within the harassment provisions may nevertheless be covered under the Code under the general equality rights provisions.

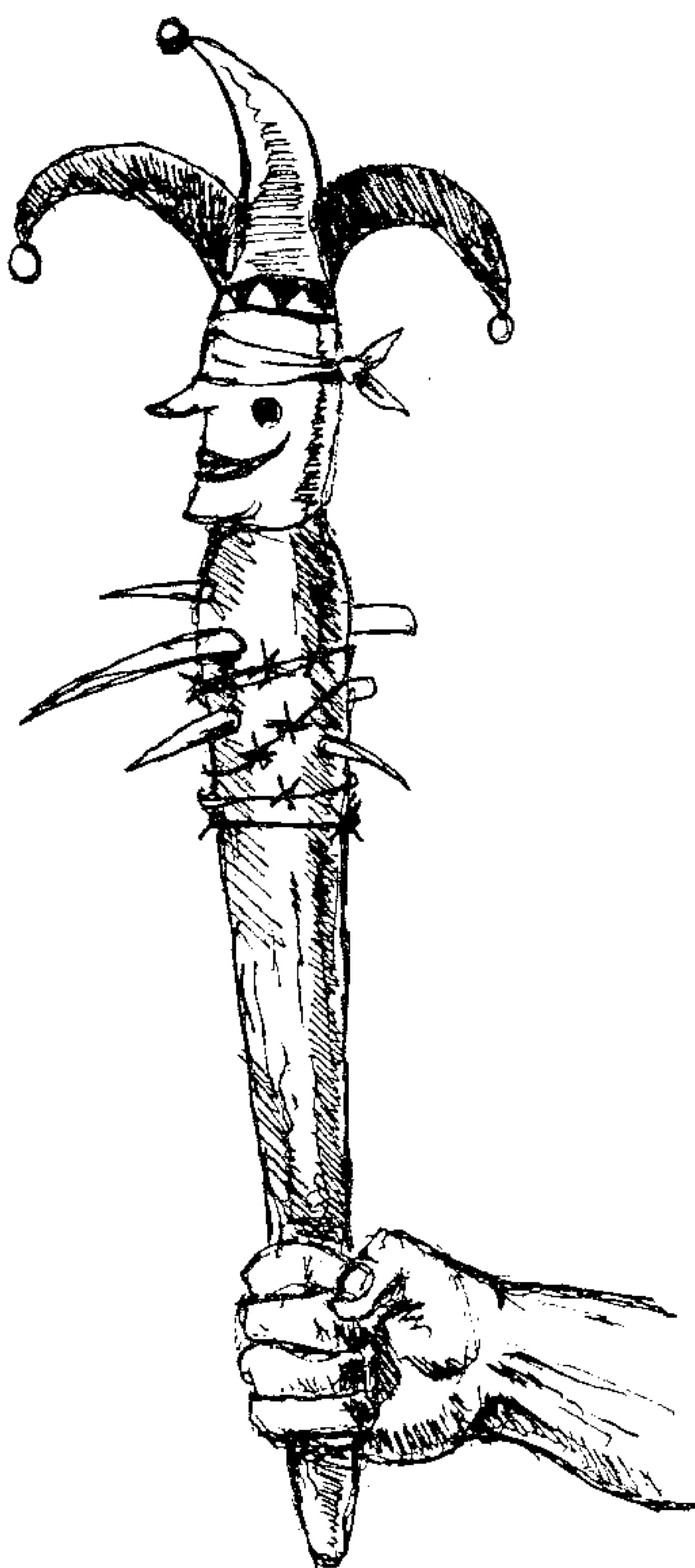
#### Equality Rights - Poisoned Environment

The Code provides a right to equal treatment in the areas of services, goods, facilities, accommodation, contracts, employment, and membership in a vocational association (sections 1 - 5). It is the position of the Commission that offensive or threatening comments or conduct may, in some instances, have the effect of "poisoning" the environment for persons affected. As a result, those individuals are

subjected to terms and conditions of employment, tenancy, services, etc. that are quite different from those experienced by individuals who are not subjected to the same type of comments or treatment. In such instances the right to equal treatment may have been violated.

Again, every situation will be judged on its merits. However, an example of a situation which could be viewed as violation of the Code by creating a "poisoned environment" would be one in which a supervisor or a landlord says to a person who is a member of a racial minority, "I don't know why you people don't go back to where you came from, because you sure don't belong here." Even though the statement may be made only once, the person at which it is directed, or those persons that are included in the group identified will quite validly have concerns regarding their long term prospects in that workplace or rental unit. Other employees or tenants who are not members of that racial group will not experience the same concern and anxiety. Similarly, persons who encounter comments, signs, caricatures, or cartoons displayed in a Service environment such as a store, restaurant etc. or a work or tenancy situation which depict members of their race, religious group etc., in a demeaning manner may be subjected to a poisoned environment in violation of the Code. This is also the case with graffiti of a similar nature when the Service provider, employer, or landlord is aware of it, but does nothing to have it removed. Depending on the particular circumstances it may be the case that those persons are humiliated or experience feelings of anger and resentment that others in that setting do not have imposed upon them because of their race.

It should also be noted that individuals who are not the specific targets of a discriminatory comment or action or who are not members of the targeted group may also have a right to bring a complaint in circumstances such as those described above.



Such a right has been upheld in other jurisdictions and is based on the following principle: regardless of whether an individual has been targeted as the object of discriminatory treatment, if exposure to such treatment has a negative impact upon the "sensibilities" of an individual, that individual's rights have been violated. Similarly, in a situation dealing with discriminatory rental practices aimed at members of visible minorities, it has been held that a Caucasian tenant had the right to bring a complaint on the basis that that tenant had been injured by the loss of important benefits from inter-racial associations. The application of these principles is discussed in more detail below.

#### **Comments or Actions not Directed Toward a Particular Individual**

As indicated above, in the Commission's view, the equality provisions of the Code may be breached by racial slurs or actions which are not directed toward a particular individual but nonetheless adversely affect the environment for that individual. Examples include the following: Demeaning racial remarks, jokes or innuendos about an employee, client or customer, or

tenant told to other employees, tenants, clients or customers. -- May impair the right of those persons who are the subject of the comments to be viewed as equals and create a them/us barrier.

Racial remarks, jokes or innuendos made about other racial groups in the presence of an employee, tenant or client. -- May create an apprehension on the part of members of other racial minorities that they are also targeted when they are not present.

The displaying of racist, derogatory or offensive pictures, graffiti or other materials. -- Is humiliating and also impairs the right of those persons who are members of the targeted racial group to be viewed as equals.

Racial remarks, jokes or innuendos about an employee, client, or tenant or about the racial group of which they are a member, which are stated to or in the presence of a non-racial minority person. -- May cause discomfort on the part of the non-racial minority person and may have the effect of creating an environment where the opportunity for beneficial inter-racial interaction is lost or impaired.

In the above or similar situations, the conduct at issue must be objectively evaluated. It must be of such a nature and degree so as to amount to a denial of equality through the creation of a poisoned environment.

#### **The Liability of Principals for the Actions of Their Agents**

An employer may be liable for acts of harassment carried out by his or her employees through the "organic theory of corporate responsibility." This theory provides that where an employee is in a position of authority (i.e. part of the "directing mind") in the organization, the employer will be held responsible for the actions of that employee. To put it in more direct terms, the acts of supervisors, managers, etc. are considered to be the acts of the employer.

The employer's liability as described in the preceding paragraph is to be distinguished from vicarious liability. The Code (section 44 (1)) provides that anything done or omitted to be done by an officer, official, employee or agent of a corporation, trade union, trade or occupational association, unincorporated association or employer's organization in the course of his or her employment shall be deemed an act or thing done or omitted to be done by the corporation, trade union, trade or occupational association, unincorporated association or employer's organization. This means that those bodies will be held responsible for breaches of the Code committed by their employees or agents, as though they had committed the breaches themselves. This principle applies not only to employees, but also to providers of accommodation and providers of service.

Although the doctrine of vicarious liability does not apply to harassment as defined in section 9 (1)(f) of the Code, it does apply to breaches of the equality rights provisions. It should also be noted that pursuant to section 38 (2) of the Code, a board of inquiry that is hearing a complaint of harassment can add as a party to the hearing, any person who knew or should have known of the harassment from the information or facts in his or her possession and who failed to prevent the harassment or penalize the harasser although it was within his or her authority to do so. Subsection 40 (4) then enables the board of inquiry to remain seized of the matter. This means that in the event the harassment continues, the board can reconvene. Persons who believe that such circumstances exist should bring them to the attention of the Commission.

If, following an investigation, the Commission finds that in its view, the evidence supports the allegation that the harassment has continued, the Commission will request that the Minister reconvene the board of inquiry to hear the matter. If the board then finds that a party who knew, or should have known about the harassment failed to exercise his or her authority to prevent or penalize the repetition of the

to prevent any further continuation of the harassment.

It is very important, therefore, that employers, including those whose business it is to provide accommodation or services, have policies in place making it clear that activity which results in a poisoned environment is prohibited in the context of the workplace, whether directed at employees, clients, customers, or tenants and will be met with strict discipline if it occurs. Similarly, it is important that managers and supervisors be instructed to ensure that all staff are aware of the policy and to deal with any such in-

cidents which come to their attention quickly and effectively.

#### **Collective Agreements and Company Policies**

An increasing number of collective agreements include clauses relating to discrimination and harassment. In addition to the rights available under the Code, a person may have rights which he or she may pursue under a collective agreement. Similarly, a number of companies have implemented policies in this regard which may afford a remedy to a person who has been harassed or otherwise discriminated against. However, parties cannot contract

out of the Code and neither a collective agreement nor a company policy can preclude a person from pursuing his or her rights under the Code.

People have the right to live and work in an environment free of demeaning comments and actions based on race, ancestry, place of origin, colour, ethnic origin, citizenship and creed. This type of activity is a destructive practice which affects everyone - even when meant as a joke, it is derogatory and humiliating in its effect.

## **Findings**

---

### ***Employment Equity at the Municipal Level***

Municipal employment is a key barometer of racial and ethnic diversity and mobility in Canada. Historically, it has been a source of stable employment and upward mobility for many ethnic groups barred from jobs in the private sector. Private industry often takes its cues from the hiring decisions of government. If government is seen as supportive of broadening the employment base, the private sector often will follow. Conversely, the recalcitrance of government in advancing certain groups can slow that group's advancement in other sectors of the economy.

U.S. data shows that racial minorities earn more in municipal government jobs than in the private sector. However, these groups have historically earned lower salaries than whites in municipal government.

### ***Equal Employment Opportunity with Metropolitan Toronto***

#### ***Equal Employment Opportunity: A Strategy for the 90's***

Equal Employment Opportunity Division  
The Municipality of Metropolitan Toronto,  
July, 1989

Metro's *Equal Employment Opportunity Report: A Strategy for the 90's* notes that, under the current operating model of equal employment opportunity, Metro has

made limited progress in achieving full equality in the workplace. There is minimal progress in achieving equitable representation and distribution of target group members throughout Metro's workforce. Women are still concentrated in social service and clerical positions and under represented in management, especially senior management. Existing staffing strategies continue to encourage the

growth of the casual and temporary workforce, adversely impacting women. The occupational segregation of women has contributed to minimal change in the overall wage gap. People with disabilities are under represented in the workforce. The Corporation has only 46 staff with disabilities presently employed who were hired under the Disabled Program, a mere .4% of the total

workforce. Accessibility data (Statistics Canada, 1986) indicates that 10.7% of the adult population between 15 and 64 years of age, have a physical limitation disability.

The current policy commits the Corporation to equal treatment but remains silent on equality of results. Metro's original equal employment opportunity policy statement signalled to management and employees that human rights compliance would be a guiding principle in employment policy and practice. There is little in the policy that assists the Corporation in addressing the inequitable distribution of target groups at Metro.

There continues to be a lack of agreement on what standards should be used to measure equality. Traditional equal employment opportunity models have suggested that consistency of treatment and degree of organizational commitment are adequate measures of discrimination and/or equality. More recently, statistical measures of representation, occupational distribution and income have been proposed as more valid measures of equality. If such results-oriented standards are applied, Metro falls short.

Metro has put in place an essential ingredient for measuring equality, an EEO database. However, the present database is incomplete for people with disabilities and visible minority people. There is no clear directive from Council to collect data regarding its current employees and it is unclear if we have the authority to gather pre-employment data. Without either source of data, the Corporation will not be in a position to assess the effectiveness of equal opportunity initiatives.

Metro also lacks a management context for its equal employment opportunity initiatives. There are no measurable objectives, beyond compliance with the Ontario Human Rights Code and the elimination of the wage gap. In the absence of clear goals and objectives, EEO programs have not been implemented in a strategic manner. Programs such as the Secondment Program - an excellent career development program - has, therefore, not been

directly linked with equal employment opportunity.

While the Secondment Program is assumed to support equal employment opportunity, there have been no objectives set for target group representation in the program and its success as an EEO initiative is impossible to measure. Similarly, programs such as English as a second language training have been implemented on the assumption that they support equal opportunity for minorities without any articulation of the goals for the program vis-a-vis employment of visible minority people.

The absence of a management framework for equal employment opportunity initiatives has other consequences. It is difficult to identify the funds and resources applied to the achievement of equality and assess cost effectiveness of programs. It is also difficult to link programs which will support each other. While several departments have implemented first-rate programs, they were often implemented in isolation of other similar initiatives and/or without the support of corporate services. Therefore, initiatives such as outreach recruitment for specific target groups have not been supported by other corporate activities such as staffing, establishment requests and budget approval processes.

In addition, the absence of a clear statement of objectives and the absence of a comprehensive organizational framework - both a human resource strategy and an equal employment opportunity strategy - make it difficult to establish broad ownership of equal employment opportunity throughout the Corporation. Ownership of EEO as a program continues to reside in the Equal Employment Opportunity Division. That division cannot implement equal opportunity on behalf of the Corporation, nor can it be its conscience.

In 1985, *Equal Employment Opportunity: First Report* identified some critical problems in the workforce distribution for visible minority people. It indicated that there was considerable occupational segregation, with many visible minority women over represented in health care

and social service positions. All visible minority people were under represented in management and were disproportionately represented in the part time, temporary and causal components of the workforce. Some preliminary statistical work completed in 1987 indicated there was some movement of temporary and part time visible minority workers into permanent positions.

Since the first EEO report, there have been no specific initiatives designed to either reduce corporate reliance on part time work or decrease occupational segregation of visible minority people. In addition, due to the unreliability of the visible minority database, the Corporation has been unable to track progress in that area.

The vast majority of initiatives taken on behalf of visible minority people since 1985 have been related to creating a more positive race relations climate. The Multicultural and Race Relations Division of the CAO's Department has, through its training programs and through organizational interventions, assisted managers in better understanding and dealing with those issues and conflicts which arise in a multiracial, multicultural workforce. Staff from that Division have been asked by a number of departments to assist managers in conflict resolution exercises and in team building in offices where large numbers of minorities and non-minorities work together.



### ***Employment Segmentation in New York City***

#### ***Employment Segmentation in New York City Municipal Agencies***

Community Service Society Institute for Community Empowerment  
New York, N.Y., 1989

This study followed a 1985 examination of New York's private sector employment which found that blacks and Hispanics did not significantly benefit from private sector job growth in New York City following the 1975 recession. The study found that these groups are tightly concentrated in a narrow range of industries and occupations. Even in industries where they are represented proportionately, they have few avenues for upward mobility or access to decision-making authority. Given this exclusion of blacks and Latinos from the private sector, their access to jobs and

upward mobility in the public sector becomes all the more critical to the health and future of their communities.

Despite the national attention given to affirmative action following the civil rights movement and the passage of the 1964 and 1972 Civil Rights Acts, New York City has failed to develop an affirmative action plan. Today New York is the only major city in the U.S. without a public sector affirmative action plan.

In 1986, the study found, whites were above their share in the labour force in 28 of the 66 City agencies examined. Blacks and Latinos constitute a disproportionate share of the low-wage employees: in 1986 blacks and Latinos accounted for 80% of those earning below \$20,000, even though they accounted for only 42% of the City workforce.

The majority of white women, blacks and Latinos are employed in low-wage agencies like Social Services, Parks and Health Departments. In low-wage agencies whites have the greatest access to high-paying jobs. The majority of the white men employed by New York City are in high-wage agencies like the Police and Fire Departments and despite their declining share of the workforce, they retain a disproportionate share of the high-wage jobs.

Unfortunately, although the U.S. Equal Employment Act was passed in 1972, the finding of this study show that there have been no substantive changes in New York City in hiring and job mobility in public employment for racial minorities and women since that time.

---

### ***Barriers to Minority Business***

Independently owned, small businesses are the foundation of economic activity in Canada. Canada depends upon small businesses for its economic life-blood. More and more Canadians are looking to self-employment as the means to financial independence and self determination.

Self-employed Canadians now comprise 13% of Canada's labour force or almost one out of every seven workers. Since 1976 the number of self-employed persons has increased at more than twice the rate of paid workers. Between 1978 and 1986, 59% of net new jobs in Ontario came from firms with fewer than twenty employees. Thus, as over 1.5 million Canadians pursue the dream of owning their own business, employment growth is also achieved.

Yet racial minorities are under represented in the Canadian business population. Out of every hundred individuals considered to be visible minorities, about seven are self-employed (Multiculturalism Canada 1987). This is in comparison to nine in a hundred of those with other ethnic origins. Self employed blacks make up about three in every hundred Canadian blacks in the labour force. For aboriginal peoples the ratio is about one in every hundred. Why are minorities under represented? That question needs to be answered if minority businesses are to be able to play a role in helping lead their communities into the mainstream of economic growth.

The following studies from Ontario, the U.K., and the U.S. provide some insights.

### **Cultural Barriers to Business in Ontario**

#### **Surmounting Cultural Barriers to Business**

McMullen and Mason  
Ontario Ministry of Citizenship and Culture, Toronto, 1987

The purpose of this study was to assess those factors that are advantageous to, or that have an adverse effect on the operations of ethnic business in Ontario. While inconclusive and brief, the following is a summary of the major findings.

The following chart shows how the authors categorized the barriers according to their level of discrimination and racism. These are considered to be either personal, procedural or structural. Personal discrimination is a barrier between two people. Procedural discrimination is barrier between an individual and an organization due to differences in behaviours. Structural discrimination is barrier between groups and institutions based on prejudgments and assumptions.

The report concluded that culture, reinforced by immigration patterns, is an inducement to start businesses for Koreans, Arabs, Chinese and some Indo-Pakistanis.

### **Summary of Business Barriers**

#### **1. Barriers inherent in the individual or the ethnic community:**

##### **a. Personal**

Lack of marketing skills.  
Lack of knowledge of mainstream norms.  
Language difficulties.  
No access to finances.  
Ego and ambition.

##### **b. In the Ethnic Community**

Lack of Leadership.  
Lack of knowledge of mainstream norms.  
Accreditation not accepted.  
Not accepting women in business.

#### **2. Barriers inherent in mainstream individuals or institutions:**

##### **a. Personal discrimination which shows as:**

An attitude of mistrust;  
Staff insensitive to differences;  
Intimidation.

##### **b. Procedural**

Cultural assumptions made in design of forms, and delivery of information and services.  
Difficulty accessing government information and services.  
Coping with regulatory agencies  
Trying to compete with near monopolies.

##### **c. Institutional**

Limited access to government.  
Outdated accreditation standards.  
Restricted access to finances.  
Limited access to suppliers.  
Prejudice.

These same factors tend to be a barrier or inhibitor for West Indians and Filipinos. Since all of these communities began a new immigration wave together the differences in participation rates in self-employment must be due to factors other than economic opportunity.

The strength of the family unit and the development of a unified community appear to be the important variables in the decision to enter business. The stronger the community the higher the participation rate. Fragmented communities and few active associations are associated with low business participation rates.

### **Black Businesses in Atlanta**

#### **Billions in the Black: Consumer Spending Patterns**

Atlanta Black Pages  
Adrienne Harris for Fast Forward, Atlanta, February, 1989

Five cents.

Less than the market value of two wads of Bazooka bubble gum. That is about how much of every dollar earned by black Atlanta consumers spend with local black owned businesses. According to Le Roy Tyler, of the Atlanta Black Pages, a survey of the directory's users confirms that the spending patterns of black Atlantans

mirror the buying behaviours of black consumers nationwide. Unlike members of other ethnic groups, who patronize their own businesses to such an extent that their money "turns over" or becomes income for another member of their group up to twelve times, blacks turn over their income only once.

The principle, which Tyler and other business and community leaders are working to popularize, is that cooperative self-help is the key to black economic power. When a community supports its businesses, those business in turn grow and create jobs and income for that com-

munity. Tyler said, "we've got more money now in the black community than we've ever had. The problem is getting us to turn those dollars over."

The study estimates that black Atlantans spend 10 to 12 billion dollars each year on consumer goods. As of 1982, the last year the U.S. Census Bureau reported economic data, there were 7,077 black owned businesses operating in the metropolitan area.

While the Black Pages study did not specifically address the relationship between patronage of black owned business and black business failure rates, Tyler

pointed out that it takes no great leap in logic to see how the two are tied together. Tyler said black owned Air Atlanta, for example, generated only 2% of its revenues from black consumers. The commercial air carrier suffered a series of financial troubles that forced it to cease operation in 1987 after only three years in business.

"Blacks in this city spend 400 million dollars a year on air travel," Tyler said. "If Air Atlanta had gotten even 15% of that, the cash influx could have kept those planes in the air."

After Air Atlanta folded, Tyler heard stories about blacks whose evaluation of the failure was that a black man had no business trying to run an airline in the first

place. "That attitude reflects decades and decades of negative conditioning going back to slavery that is still here with us," he said. "Many blacks who don't patronize other blacks are really saying 'I don't trust you because I don't have a good self-image and you represent me.'"

In addition to self-image problems, integration affects black business patronage, Tyler said. "At one time we were isolated and we had to stay among ourselves, but we were able to benefit and prosper in spite of it. More thriving black businesses provided jobs during segregation than now."

But with "Jim Crowism" a thing of the past, blacks are choosing to live, work and

spend their money outside historically black neighbourhoods.

Ed Menifee, executive vice-president of the Atlanta Business League, said that despite the new freedoms it brings, integration is no excuse for not supporting black owned businesses.

"In order for us to get where we need to be, there will have to be some major sacrifices made," Menifee said. "It might be necessary to drive a few extra miles or wait a few extra days or place a special order. But it's important that we support each other because if we don't, we will always be forced to look to others to provide the jobs and opportunities for us we should be creating for ourselves."

### **Minority Business in the U.K.**

#### **Black Business in Brent**

Peter Wilson and John Stanworth  
Small Business Research Trust, London,  
1985

A survey of Afro-Caribbean and Asian firms in selected parts of the London Borough of Brent was undertaken in 1982 and a follow up was undertaken in 1984. Their purpose was to identify "the nature and extent of the special problems of Asian and Afro-Caribbean businesses ... their impact as barriers to entry into business and as constraints on the growth of established firms.

#### **Growth and Development**

In terms of numbers, scale of operations and complexity, both ethnic groups were revealed at a disadvantage with mainstream business activity. Most firms were in low order retailing and personal services operating from a single location, employing an average 2.4 full time and 1.4 part time staff (including the owners and their immediate family). Competition among the firms was intense, particularly in food retailing, which tended to restrict financial benefits accruing from

the ownership of capital. Moreover, the Afro-Caribbean firms were revealed as more disadvantaged than their Asian counterparts with commensurately lower prospects for development, particularly when compared in terms of annual sales (Asian firms had sales almost 3 times higher than Afro-Caribbean firms).

Of considerable importance to the future prospects for minority communities was the conclusion that, although absolute numbers of firms were increasing (at least for the Asian group), their diversity, complexity and scale of operation remained limited. While recognising the limitations of the evidence of black business formation and closure rates, the survey concluded that the "Afro-Caribbean group produced substantially fewer new ventures in recent years than the Asian group. Indeed, the Afro-Caribbean group achieved little business growth on this evidence."

Measured against the 1982 base year, the crude annual formation rate of the Asian firms was 22% and their failure rate 12%, producing a very substantial net rate of increase of 10% per annum. The formation rate of the Afro-Caribbean firms was 10% and their failure rate was 13% per annum,

revealing an unexpectedly large net numerical decline of 3% per annum.

Unlike the Asians, who have a history of business experience and community channels of assistance, the Afro-Caribbeans have all the disadvantages of an alien community without the intermediary mechanisms and business history that are important to survival. These conclusions suggest the need for appropriate interventions to increase the formation of new firms in the Afro-Caribbean group.

#### **Markets**

The firms displayed a high degree of dependence on local ethnic markets in which low disposable household incomes tended to set a limit to consumer demand.

Once again the Afro-Caribbean firms displayed a higher degree of dependence than the Asians on minority customers. Many firms perceived such dependence as inimical to longer-term survival or development but at the same time were unable to reduce their vulnerability by forcing product or market changes. Since change and development in marketing terms are the key to business growth the

prospects for minorities would appear to be limited.

### **Finance**

There was clear evidence of severe under-capitalization among the Afro-Caribbean firms, although the Asian firms appeared to be adequately financed, both at the formation stage and during later expansion. The survey revealed an unexpectedly large differential usage of bank finance between the groups, with the Afro-Caribbean firms demonstrating very low bank borrowing at the formation stage.

The reason for this differential could be traced to a negligible track record in business, restrictive markets, narrow product ranges and limited access to private sources of funds (on the part of the Afro-Caribbean group). By way of contrast, many of the Asian entrepreneurs had a proven track record in business, were operating in wider markets and had access to non-institutional sources of finance, arranged through family, community or other intermediaries.

Local banks were shown to have an almost undue admiration for the Asian businessman, but conversely a discernible disregard for the Afro-Caribbean, which was arguably reflected in their lending practices to the two groups and may have unintentionally contributed to the observed borrowing differential. There were several objective explanations, including a relative lack of contact between the bank and the Afro-Caribbean business.

The majority of firms had sought external finance during the 2 year period, the Afro-Caribbean requiring on average some \$12,000 and the Asians \$27,000. Difficulties encountered by Asian firms with banks were an exception and only one rejection was recorded; but 40% of the Afro-Caribbean firms had encountered difficulties, either being refused loans or finding the lending terms undesirable.

There was some evidence of a positive relationship between age, size and performance of the firm and its ability to command financial resources. This is consistent with the evidence on disadvantage in

financial markets experienced by the small business population in general. The acknowledged subjectivity of lending decisions is highly susceptible to allegations of unfair stereotyping and racial discrimination, which even in this study remain as a residual (but not proven) explanation for differential borrowing abilities.

### **Public Sector Assistance**

Without any specific minority business assistance by government the use of general business assistance programs was found to be negligible. This was largely because no assistance is targeted at retailing or service activities, in which most minority owned businesses are to be found.

### **Causes of Unequal Participation**

The survey revealed the Afro-Caribbean firms to be more disadvantaged than the Asian on a number of counts. On the basis of the received body of evidence on small business disadvantage in product, premises and capital markets, the Afro-Caribbean firm was unable to compete on equal terms for scarce resources and business opportunities with the business population in general. Unequal competition has several causes:

Relative poverty tends to reduce available investment capital, restrict educational and training opportunities and limit access to higher paid jobs, particularly in commercial or industrial occupations. In turn, narrow job opportunities tend to restrict the scope for entrepreneurial activity which usually feeds on relative skills and experiences. A recent study of black disadvantage in Britain confirms the continuing disparities in job opportunities, labour force participation and in income levels. As a necessary condition for the emergence of more minority entrepreneurs, skills and experiences gained in the labour market must be amassed more widely.

Low disposable incomes and therefore lower consumer spending also imply few business opportunities and even these are in narrow, low order product or services markets.

As recently settled immigrant groups, the process of acculturation and economic assimilation into the wider society is arguably still taking place. The recognition of independent business activity as a legitimate income-generating opportunity is not widely accredited among all recently settled groups. The response of public, mainstream institutions to the increasing economic participation of minorities has not always been favourable.

Entrepreneurial opportunity is restricted by institutionalized discrimination in the business world as well as in society at large. The study revealed unwarranted assumptions about the behaviour of black entrepreneurs which led to unfavourable stereotyping and, in turn, higher perceived risk in the projects pursued by these entrepreneurs. The end result was reduced access to resources, ironic in the context of relative poverty and general small business disadvantage. The survey observed that the mere existence of perceived (versus real) discrimination was sufficient to reduce the supply of black entrepreneurs below the optimum.

### **Conclusions**

The survey revealed a considerable difference in the impact of social and economic disadvantage on the two groups, giving support to the view that a considered understanding of individual group characteristics is crucial to policy formulation. What holds for one group may not hold for another. The survey confirmed the very low business participation rate of the Afro-Caribbean group but also revealed an essentially narrow range of retailing and services activities and their precarious business positions.

The overall problems and prospects facing the firms were centred on local competition, finance, declining revenues and increasing costs. The firms, especially the Afro-Caribbean, were also sensitive to local environmental conditions and to the impact of racial discrimination on their business prospects, particularly the behaviour of customers, both black and white.

On the other hand, while local business conditions were likely to constrain the performance of the Asian firms, they suffered

fewer disabilities than the Afro-Caribbeans. They were better capitalized from the outset, with access to family and com-

munity intermediaries which bridged the gap between the firm and external providers of business resources.

### ***Native Business in Labrador***

#### ***Native Business Development in Labrador***

Labrador Friendship Centre, 1989

Aboriginal business and economic development in Labrador suffers from a lack of access to capital and technical assistance. Aboriginal owned businesses remain largely outside the business life of the community and region as a whole. Their needs are serious and multiple. These were the conclusions of a study to identify those factors inhibiting the commercial success of traditional and non-traditional businesses established by aboriginal people in Labrador.

#### **Historical Development**

Before the advent of European explorers, the aboriginal peoples of Labrador lived an independent existence. They exploited the local resources of game, fowl, sea mammals and fish to provide food, clothing, fuel and shelter for themselves. They were nomadic, moving as necessary to exploit their resource base to best effect. Their material standard of living was low, but they were self-reliant, they enjoyed a distinct culture and they could take pride in their adaptation to a harsh environment.

The advent of European traders and missionaries, from the sixteenth through the nineteenth centuries, wrought some fundamental changes in aboriginal life-styles. The Inuit came under the influence of Moravian missionaries who converted them to Christianity, persuaded them to adopt a more settled pattern of village life, and taught them to fish for commercial purposes in order to help defray the costs of running the mission and providing medical and other services to the Inuit. The Innu, who lived inland, had less direct contact with the Europeans. They became trappers for the Hudson Bay Com-

pany (HBC) and other companies, trading animal pelts for various European goods. During the centuries-long period of commercial expansion, the lives and cultures of aboriginal peoples, although altered, were not fundamentally disrupted. They achieved an equilibrium with Euro-Newfoundland society.

During the twentieth century this equilibrium has been shattered. The change started in 1926 when the Moravians turned their trading operations over to the Hudson Bay Company. The HBC lowered credit advances, forcing the Inuit to intensify their trapping operations and thereby increase their dependency on European markets. The depression of the 1930's undermined those markets drastically. Aboriginal fishermen and trappers, who had come to depend upon European supplies of rifles, ammunition and consumer goods, saw their living standards deteriorate rapidly.

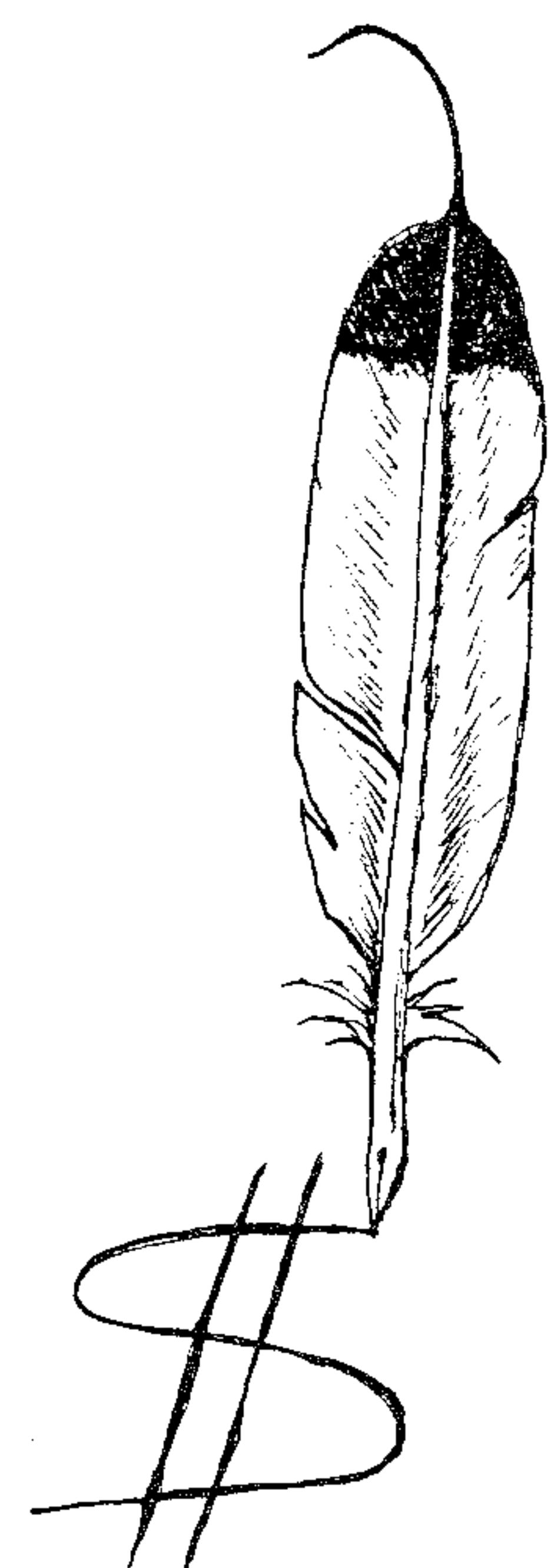
The base was expanded during the cold war years of the 1950's and a string of radar stations built along the northern coast of Labrador. Construction work at the base and radar stations gave aboriginal Labradorians their first taste of wage labour, and American servicemen exposed them to North American material affluence, partying and alcohol. The military "boom" of the 1950's and 1960's was then followed by "bust" in the 1970's when the Americans withdrew.

The 1960's and 1970's also saw the opening up of western Labrador to industrial development, with the building of two large iron ore mines at Wabush and Labrador City and a massive hydroelectricity project at Churchill Falls. The latter entailed widespread flooding of good trapping and hunting lands without any prior consultation with, or later compensation for, the Innu and Settler

families affected. Urban industrial growth led to a major demographic change in Labrador. The towns of Labrador City, Wabush, Churchill Falls and Happy Valley-Goose Bay became inhabited by newcomers to the region mainly from the island of Newfoundland. Aboriginal peoples became a minority in Labrador within a predominantly white society.

Throughout the twentieth century, and particularly since Confederation in 1949, governments have come to play an increasingly dominant role in Labrador life. Although often well-meaning, they have too often been guided by a mistaken and unrealistic view of development possibilities. With a few notable exceptions, until very recently government policies have been geared towards incorporating aboriginal people into an urban-industrial way of life

Aboriginal people continue to produce a lot of their own country food; but even this activity, which requires investments of capital in snowmobiles, fuel and ammunition has been undermined as cash has



become scarcer in recent years. Since the main stores in the aboriginal communities are run by government agents, aboriginal people also miss out on an opportunity to develop the business and entrepreneurial skills typical of store keepers in outport Newfoundland. The viable outport, not the big city, is the model to which aboriginal communities should aspire.

Aboriginal people in Labrador have come to rely heavily upon government transfer payments. Less skilled than many Newfoundland communities at getting make-work projects and unemployment insurance (UI), aboriginal peoples' transfers more often take the form of social assistance payments. They use that cash to buy food and clothing from the local government store and to purchase consumer durables such as snowmobiles and television sets when they can afford them. Aboriginal people like their taste of the consumer society but lack the wherewithal to enjoy its full fruits.

### Economic Development Today

The result of all these twentieth century changes is that the aboriginal peoples of Labrador find themselves in a sorry situation. Only a remnant is left of their pre-contact civilization and culture. Their successful adaptation to commercial capitalist expansion was rapidly undermined during this century and they have not been incorporated into urban-industrial society. They do not even enjoy the kind of tenacious adaptation that characterizes most coastal villages of island Newfoundland and southern Labrador.

Instead, aboriginal Labradorians find themselves in a kind of economic and social vacuum which causes cultural degradation and all kinds of personal and family troubles. Since 1980, conditions have deteriorated further as poor fish catches, outdated processing plants and the decline of the seal hunt have meant that even fewer people than in the past now qualify for UI. The lack of cash means that many people cannot afford fuel for their snowmobiles and ammunition for their rifles, so that the production

of country food and the hauling of firewood for the household's own use have also been further undermined. Today, to be Inuit or Innu generally means to be poor and dependent on social assistance; to live from day to day stuck in a community because with little cash income it is virtually impossible to hunt or fish; to have a low level of education and very limited prospects for finding wage-paying work; to suffer from alcohol abuse, poor health, strained family relations and low self-esteem. People who were once accustomed to being self-employed as harvester, and who could rely on their environmental skills and their ability to secure resources which were of value in the upkeep of their families, now find themselves inactive and unemployed; demoralized and impoverished, in a way they never before experienced.

The aboriginal population of Labrador is under-represented in independent business activity relative to their population share, and also in terms of size, diversity and complexity of businesses. With regard to the financial characteristics of aboriginal owned businesses and the economic environment in which they operate, owners placed a strong emphasis on the lack of access to financial capital sources. Access to seed capital during the early stages of business formation was viewed as a major problem. The aboriginal communities control very little investable assets. As a result, existing and potential businesses are at a disadvantage in terms of utilizing the friend, family, and associates network which is the major source of start-up capital.

Given the micro-enterprise scale of the vast majority of aboriginal businesses the study found an extremely limited internal capacity for sound management or technical development. In addition, the lack of access to, inability to use, and the high price of business information not only curtail competitiveness but add to the cost of doing business in Labrador. Business owners generally had very low levels of education and no formal business training.

The community as a whole is important as the locus and catalyst for entrepreneurial

effort. In other words, entrepreneurial activity is not simply the workings of isolated persons but a coordination of many individual efforts that supply the functions essential to business ownership. The community self-help support networks play a critical role in starting and maintaining a business enterprise. The community based support network environment is capable of providing an owner with an entire range of assistance, from informal encouragement given by family and friends, to entrepreneurial role models, to informal business training, to financial support, to business advice and contacts, to dependable sources of labour and clientele. These critical support networks in the aboriginal communities of Labrador are not effective.

It is the very first steps in business formation where these community support networks have their greatest impact. The abilities and motivations of young people are especially significant here, because if they are unprepared for business ownership or do not even consider it as a viable career there is little hope that the business formation rate will accelerate. The current entrepreneurial disadvantages faced by the aboriginal communities will thus be perpetuated from generation to generation.

The aboriginal communities do not have enough exposure to entrepreneurial behaviour with which they can identify. Knowing what a business is, how it operates, where it should be located, and what market opportunities exist are essential to the act of entrepreneurship. The aboriginal population of Labrador, who as a group have lower business education levels and less personal experience with entrepreneurial models, suffer an acute knowledge gap.

In summary, most aboriginal businesses are either extremely marginal, and are only seasonal or part time (many associated with traditional pursuits), or they manage to generate enough income to allow the owner to meet basic family needs. Very few have reached a level of maturity and have the capacity to grow.

# COURANTS

Volume 6, n° 1

TRAVAUX SUR LES RELATIONS INTERRACIALES

Prix 6 \$

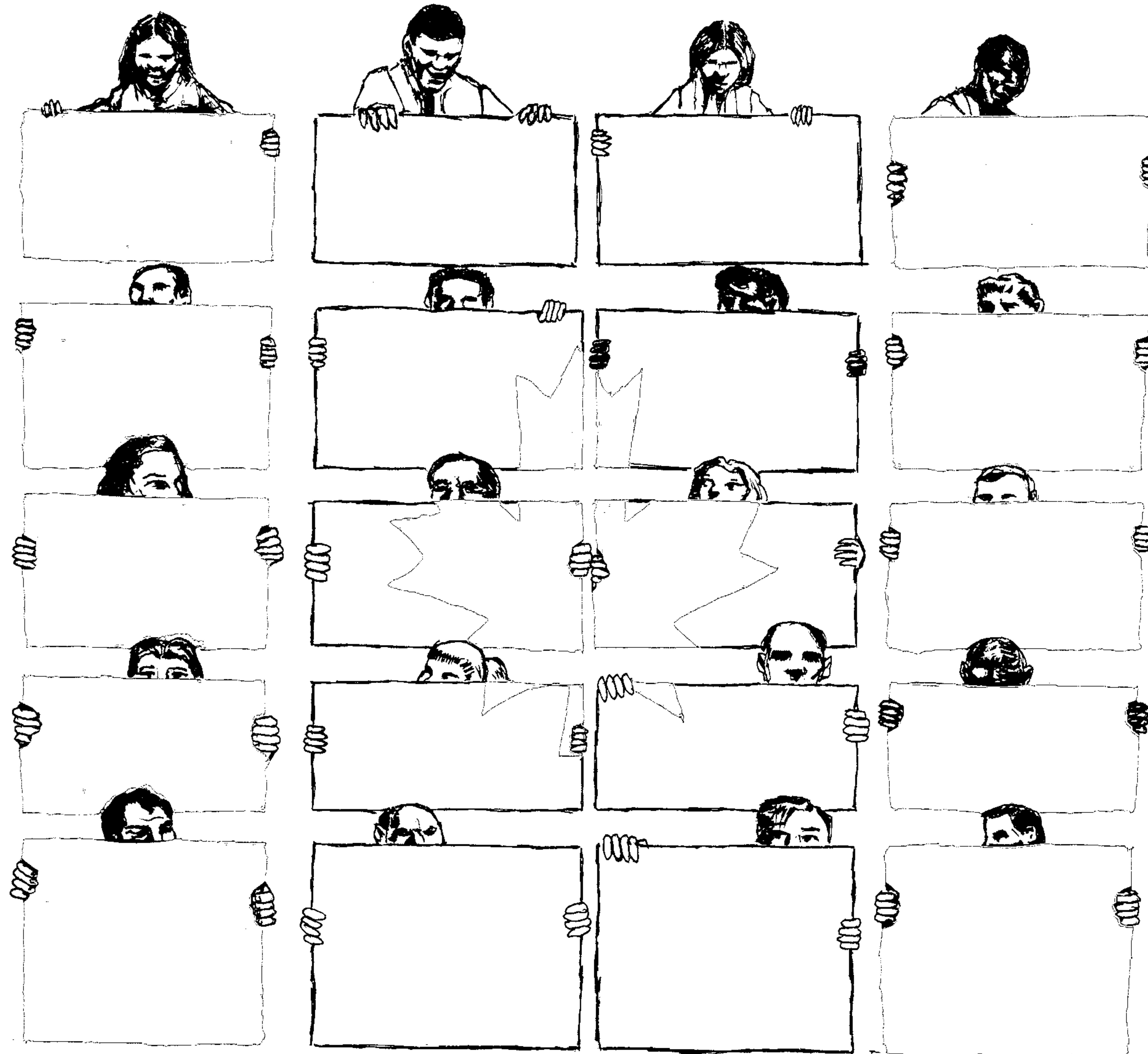
## RELATIONS INTERRACIALES ET CITOYENNETÉ

en plus

Harcèlement, insultes et plaisanteries à connotation racial

Segmentation de l'emploi au palier municipal

Obstacles à la création d'entreprises minoritaires



Editurs' THE URBAN ALLIANCE ON RACE RELATIONS (alliance ubaine sur les relations interraciales)

## Volume 6, n°1

Rédacteur en chef  
Tim Rees

Rédactrice en chef adjointe  
Elizabeth Hellreich

Illustrations  
Wallace Edwards

Président, Comité des publications  
Gerald Rose

COURANTS : *Travaux sur les relations interraciales* est la revue trimestrielle que publie Urban Alliance on Race Relations (alliance urbaine sur les relations interraciales). Fondée en juillet 1975 dans le but de promouvoir un milieu de vie multiracial stable et sain dans la communauté, Urban Alliance on Race Relations est une organisation sans but lucratif composée de bénévoles issus de tous les secteurs de la communauté.

Urban Alliance on Race Relations est une agence à caractère éducatif qui agit en outre en qualité de défenseur et d'intermédiaire pour les minorités visibles. \*A l'aide de programmes éducatifs s'adressant aux secteurs public et privé de la communauté, elle se consacre à encourager de meilleures relations raciales et à accroître la compréhension du multiculturalisme et la sensibilisation à ce phénomène parmi la population. Elle concentre également ses activités sur les institutions de notre société, dont celles entourant l'éducation, le travail, le gouvernement, les médias, les lois, les forces policières, les organismes de services sociaux et autres services faisant appel à des ressources humaines, cela dans le but de voir diminuer la discrimination et l'inégalité des chances pouvant exister au sein de ces institutions.

Les activités de l'organisation sont menées à bien par l'entremise de comités portant, entre autres, sur l'éducation, l'équité en matière d'emploi, les médias et le système judiciaire.

Envoyer toute correspondance à l'adresse suivante (y compris les lettres pour le courrier des lecteurs, les demandes d'abonnement et les avis de changement d'adresse) :

COURANTS  
229, rue College, bureau 310  
Toronto (Ontario)  
M5T 1R4  
Téléphone : (416) 598-0111

Frais d'adhésion à l'Urban Alliance on Race Relations :

Étudiants et personnes âgées 10 \$

Membre ordinaire 35 \$

Membre donateur 100 \$

Membre bienfaiteur 200 \$

Membre à vie 700 \$

Tous les membres reçoivent un abonnement à COURANTS.

## Table des matières

### Éditorial

*Relations interraciales et citoyenneté* ..... 1

### Perspectives

*La Commission canadienne des droits de la personne et le multiculturalisme de Max Yalden* ..... 2

*L'association dans le changement de Carol Tator* ..... 4

### Initiatives

*Formation en matière de relations interraciales et services correctionnels : Les prisons au Royaume-Uni* ..... 6

*Formation et éducation en matière de relations interraciales : Conseil des écoles séparées de la communauté urbaine de Toronto* ..... 9

*Harcèlement, insultes et plaisanteries à connotation raciale Commission ontarienne des droits de la personne* ..... 12

### Résultats

#### *L'équité d'emploi au palier municipal :*

*La communauté urbaine de Toronto* ..... 15

*Segmentation de l'emploi dans la ville de New York* ..... 17

#### *Obstacles à la création d'entreprises minoritaires :*

*Barrières culturelles en Ontario* ..... 18

*Entreprises appartenant à des Noirs à Atlanta* ..... 18

*Entreprises appartenant à des minorités au Royaume-Uni* ..... 19

*Entreprises autochtones au Labrador* ..... 21

Il est possible de reproduire des articles publiés dans COURANTS sur permission du rédacteur en chef.

Les opinions exprimées dans COURANTS ne reflètent pas nécessairement celles de l'Urban Alliance on Race Relations.

COURANTS invite ses lecteurs et lectrices à soumettre des articles pour publication. Ils doivent être dactylographiés à double interligne et comprendre des marges assez larges pour les annotations.

Adresser toutes les demandes au sujet de la publicité au rédacteur en chef.

Urban Alliance on Race Relations désire remercier Multiculturalisme Canada pour son appui financier.

ISSN 0715 - 7045

Courrier de deuxième classe, enregistrement n 5972.

JUILLET 1990

**Editorial*****Relations interraciales et citoyenneté***

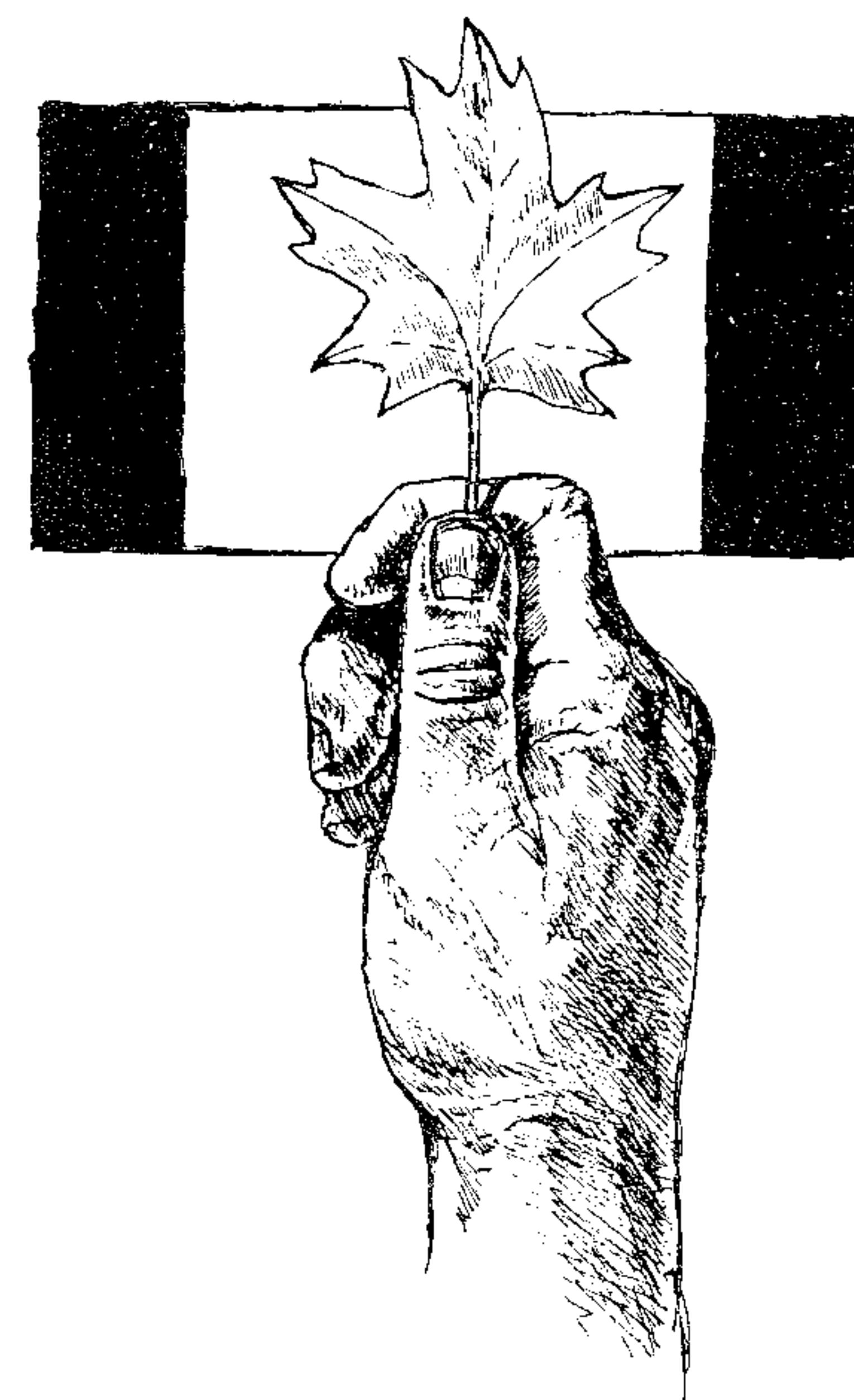
**A**u cœur du concept même de la démocratie canadienne prédomine la croyance que nous devons tous, dans une certaine mesure, participer aux affaires de la société. Si nous n'assumons pas nos responsabilités de citoyen les plus fondamentales, c'est-à-dire, voter, formuler et exprimer nos opinions, payer nos impôts, respecter la loi, faire partie d'un jury - le processus démocratique ne peut fonctionner adéquatement. Comme nous l'a fait remarquer Brian Mulroney, Premier ministre, «si nous négligeons nos responsabilités individuelles en tant que citoyens canadiens, ce sont les principes mêmes de la démocratie que nous négligeons.» Beaucoup pensent que le fait de pouvoir briguer justice et dignité pour soi-même et pour les autres, et l'aptitude à comprendre une relation entre soi-même et la société, sont indispensables au développement personnel.

La citoyenneté, dans sa signification la plus profonde, requiert alors véritablement que nous développions des connaissances, des aptitudes et des attitudes particulières en vue de participer de façon responsable et efficace aux affaires de la société canadienne. Ces compétences nous préparent, en tant que citoyens, à affronter un monde imparfait, dans lequel nous devons tenter de dissiper les tensions changeantes entre les intérêts personnels et les valeurs communautaires, entre les objectifs à court terme et les conséquences à long terme, et qui requiert notre participation efficace et raisonnable afin de promouvoir, par exemple, la justice raciale dans un contexte de processus et de principes démocratiques.

Le besoin de telles compétences civiques devient évident lorsque nous évoluons vers une participation active, recherchons des moyens d'accéder à l'information, portons des jugements sur des positions contraires, ou lorsque nous nous attachons à des principes politiques en toute confiance et en toute connaissance de cause. Si nous ne connaissons pas nos droits, il nous est difficile de modifier nos conditions de vie. En tant que parents, par exemple, si nous ne savons pas qu'il existe des établissements de garderie, ou comment faire pression pour en créer, l'option des garderies nous échappe. Les minorités raciales qui font partie d'un conseil consultatif auprès d'un organisme

gouvernemental, par exemple, ne seront efficaces que si elles connaissent les services qui sont offerts à la communauté et qu'elles possèdent des aptitudes à la participation et à la défense collectives. Au Canada, le concept de citoyenneté a été associé aux politiques officielles afin de soutenir la nature multiculturelle de la société. La citoyenneté reconnaît donc la nécessité de maintenir et d'entretenir la culture ethnique, ainsi que le besoin d'éliminer les barrières sociétales aux possibilités individuelles fondées sur les origines ethniques ou raciales. Elle reconnaît que toute renonciation d'un patrimoine culturel équivaut à un refus de soi-même, qui déclenchera des effets psychologiques négatifs. La diversité culturelle dans le contexte des valeurs démocratiques canadiennes constitue une base à la stabilité et à la force de notre société. Comme l'indique le ministre d'État au Multiculturalisme et à la Citoyenneté, Gerry Weiner, «en associant la citoyenneté à la diversité culturelle, nous rehaussons et développons une identité nationale où l'élément multiculturalisme occupe une place capitale - une étape cruciale à la constitution d'une nation.»

Malheureusement, en dépit de son passé intellectuel riche, le concept de citoyenneté a sombrement été négligé au cours de ces dernières années. Et c'est en partie à cause d'une telle négligence que nous,



citoyens canadiens, avons du mal à trouver des directives utiles qui régiront notre conduite à l'égard de ce concept et, partant, nous feront accepter nos droits et responsabilités d'une manière efficace. La citoyenneté canadienne requiert de chacun de nous que nous comprenions les contributions, les expériences et les besoins de tous les Canadiens. Elle requiert particulièrement que nous nous ouvrions à ceux auxquels on a refusé la chance d'exercer pleinement leurs droits.

Tim Rees

## Perspectives

### ***La Commission canadienne des droits de la personne et le multiculturalisme***

Max Yalden

**L'**égalité des chances met fin au racisme, au sexism et aux humiliations fondées sur les origines ethniques. En bref, elle signifie que chacun de nous a droit aux mêmes chances au sein de la population active et des structures gouvernementales, moteurs de notre société.

C'est ça l'égalité des chances. «Tous les hommes naissent libres et égaux,» affirme la Déclaration universelle des droits de l'homme (ONU). «Chaque individu a droit à des chances égales,» fait écho la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Commission canadienne des droits de la personne est là pour faire respecter ce principe; et pour faire comprendre aux Canadiens que votre patrimoine est aussi bon que le mien ou que celui d'un francophone du Québec, ou de n'importe qui de n'importe quelle origine à Vancouver ou à St.John's.

Je suis convaincu que les Canadiens reconnaissent et acceptent ce fait. Bien entendu, certains éprouvent aussi une certaine réticence à changer. Ce phénomène est très humain; on ne parle pas là nécessairement de racisme, mais il faut néanmoins l'éliminer, parce que le changement est l'essence de la création d'une nouvelle société.

La société canadienne n'est plus ce qu'elle était quand j'étais enfant. Immédiatement après la guerre, notre pays était constitué d'environ 80 % d'habitants d'origines britannique et française et d'un peu plus de 20 % appartenant à d'autres origines; aujourd'hui, les chiffres sont de 58 % et 42 % respectivement. En d'autres termes, en moins de quarante-cinq ans, la proportion de citoyens canadiens autres qu'anglophones ou francophones a doublé. La situation à Toronto est encore plus marquée. Plus de 50 % de ses habitants sont d'origine autre que britannique ou française et quelque 16 % sont autres que Blancs. Accepter ce fait ne constitue pas un idéalisme poussé à son paroxysme. C'est le seul véritable réalisme des années 90, la seule façon de regarder les faits tels qu'ils sont et non pas tels qu'ils étaient ou tels qu'une personne accrochée au passé souhaiterait qu'ils soient.

Les organismes des droits de la personne sont là pour mettre les Canadiens face à

cette nouvelle réalité. Toutefois, les droits de la personne au Canada sont la responsabilité d'une multitude d'organismes différents, de commissions, d'associations, d'ombudsmen et autres qui prônent l'égalité. Pour le Canadien moyen, il est difficile de faire la différence entre tous ces organismes, ou de savoir auquel s'adresser. Le seul lien commun est la croyance prédominante que les lois du pays peuvent et doivent faire régner la justice pour chacun.

À la lumière de cet exposé général, les lois et commissions sur les droits de la personne visent trois objectifs fondamentaux :  
 1. Eduquer le public pour qu'il fasse usage de ses droits de façon appropriée.  
 2. Fournir des solutions aux actes particuliers de discrimination.  
 3. Éliminer les barrières institutionnelles qui s'opposent à l'égalité, en particulier sur les lieux de travail.

#### Éducation du public

Je suis sûr que nous sous-estimons le besoin constant d'en apprendre plus sur la signification fondamentale des droits de la personne. Si nous nous penchons sur un type de discrimination quelconque, raciale, sexuelle ou vis-à-vis d'un handicap, l'ennemi vient autant de l'intérieur que de l'extérieur. La discrimination naît de l'ignorance, de l'isolement et d'un nombre inimaginable de phobies. Au plus profond de nous-mêmes, nous le savons tous.

D'après moi, la solution réside dans la portée et la qualité de l'information et de l'éducation. Pour cela, la Commission ontarienne des droits de la personne se doit de jouer un rôle plus actif dans la lutte contre les stéréotypes, les peurs irrationnelles, les préjugés et les méfiances qui favorisent la discrimination. La Loi canadienne sur les droits de la personne requiert une fonction de communication active, et nous sommes déterminés à obtenir

davantage de ressources en vue d'améliorer l'efficacité de notre composante éducation et communication.

#### Les limites du modèle de plaintes

Alors que la fonction de porter remède aux plaintes individuelles est quelque peu plus simple à saisir que la fonction éducative, il est inquiétant de penser que les lois sur les droits de la personne puissent s'enliser dans des légalités. Je suis persuadé que les retards bureaucratiques et le marchandage judiciaire avec lesquels notre législation sur les droits de la personne est aux prises sont attribuables au fait qu'elle est principalement fondée sur un modèle de plaintes. Essentiellement, dans notre système tel qu'il fonctionne aujourd'hui, la victime d'un acte spécifique se plaint, puis la Commission détermine ce qui s'est passé, qui est responsable et ce qui peut être fait pour y remédier.

Plusieurs conditions doivent être satisfaites :

- La victime doit faire le premier pas. - Elle doit être en mesure de rapporter les détails particuliers d'un ou de plusieurs types défendus de discrimination... couleur, race, origine ethnique, sexe, âge, handicap, etc. - Le traitement doit être, preuve à l'appui, discriminatoire, non pas simplement injuste ou différent. Ce que je décris ici en bref produit neuf fois sur dix une procédure contradictoire. La «victime» doit généralement présenter des preuves valables d'un traitement discriminatoire, basées sur un facteur prohibé, et l'intimé a tout intérêt à essayer de prouver le contraire.

Je ne suggère pas que nous éliminions le modèle des plaintes. À mon avis, les personnes qui pensent avoir été traitées de façon discriminatoire doivent considérer diverses possibilités pour obtenir réparation. Et les deux intéressés doivent pouvoir raconter leur version de l'histoire

à un organisme impartial. Je recommande plutôt que les commissions fortifient le système axé sur les plaintes en essayant de rechercher des façons plus constructives de créer un environnement non discriminatoire. Nombre de litiges relatifs aux droits de la personne sont le plus souvent de simples griefs que de véritables cas de discrimination. «J'ai la très nette impression qu'on ne m'a pas engagé parce que je suis Noir, que j'ai trois jeunes enfants ou que je présente un handicap, ou encore que j'ai presque 55 ans,» etc. Toutefois, même si ces impressions représentent la réalité, vous aurez peut-être bien de la difficulté à le prouver.

Doit-on alors tout abandonner? Doit-on renier tous nos soupçons à défaut de preuves ou faut-il défendre notre cause jusqu'à ce qu'elle tombe à l'eau parce que les preuves sont contradictoires et que l'intimé va peut-être se voir accorder le bénéfice du doute? Pour la plupart des gens, ce choix est peu attrayant. Toutefois, un grand nombre de personnes qui s'adressent à nous semblent être les victimes d'une telle discrimination embryonnaire. Elles pensent qu'on les bouscule à droite et à gauche et que les organismes des droits de la personne devraient être en mesure d'interdire de tels traitements. Elles sont surprises de voir que ce n'est pas le cas.

La Loi canadienne sur les droits de la personne ne prévoit pas la solution qui consisterait à téléphoner au directeur d'une compagnie pour lui communiquer nos soupçons à propos d'une atteinte, et pour lui demander d'enquêter de son côté et de nous rappeler. Les puristes des droits de la personne risquent de sourciller devant cette approche moins officielle en matière de protection du citoyen. Au-delà de ces solutions informelles, nous devons également songer à créer un environnement moins discriminatoire. Il existe un certain nombre de questions très importantes qui, à mon avis, trouveront les meilleures solutions dans une approche créative. Je veux parler ici de l'équité en matière d'emploi et de l'accès inéquitable aux lieux et installations pour les personnes handicapées.

Nous pourrions attendre que les gens s'adressent à nous pour se plaindre d'un accès inéquitable, puis essayer de résoudre chaque cas individuellement. Mais il n'en reste pas moins que, en dépit de l'existence de la Loi canadienne sur les droits de la personne, l'accès public pour les personnes qui souffrent d'un handicap ne s'est pas amélioré aussi rapidement que

nous l'aurions souhaité. À la Commission, nous sommes sur le point d'effectuer une enquête sur les divers lieux et installations afin de vérifier s'ils tiennent réellement compte des besoins des personnes handicapées, et de nous assurer de la bonne foi des organismes fédéraux. Le public sera ainsi davantage sensibilisé aux problèmes existants et cela nous permettra de continuer à faire pression en vue d'un changement constructif. Par ailleurs, ces vérifications seront complètement indépendantes du processus des plaintes.

Ici encore, l'élément éducation est crucial. Une fois que le public en général aura admis que les Canadiens n'ont pas tous droit aux mêmes chances en raison de barrières physiques, je suis sûr qu'ils appuieront ces changements et qu'ils feront de leur mieux pour assurer l'accessibilité à chacun. Je suis tout autant convaincu que les compagnies se montreront sensibles au besoin de fournir un accès équitable à tous les Canadiens et qu'elles travailleront conjointement avec la Commission à la réalisation de cet objectif.

### L'équité en matière d'emploi

Nous sommes sans doute tous d'accord quant aux objectifs fondamentaux de l'équité en matière d'emploi. Il serait vraisemblablement illusoire d'espérer trouver une personne qui déclarerait que les gens doivent être traités différemment en raison de leur couleur ou de leur sexe, parce qu'ils sont autochtones ou encore handicapés. Toutefois, pour que l'équité en matière d'emploi fonctionne vraiment, nous devons adopter une approche divergente de la position de confrontation ou d'adversité animée par l'enquête traditionnelle sur les plaintes. Nous avons demandé aux employeurs de se joindre au personnel de la Commission pour étudier leurs performances. En cas de problème, nous attendons d'eux qu'ils élaborent une solution.

Beaucoup d'employeurs ne reconnaissent tout simplement pas leurs propres barrières systémiques à l'égard des groupes cibles. Peut-être souhaitent-ils économiser de l'argent en ne publant pas un poste vacant; ils font appel au réseau existant pour recruter de bouche à oreille. Ces pratiques d'emploi garantissent sans l'ombre d'un doute le statu quo et éliminent tout bonnement l'égalité des chances pour tous. De tels problèmes existent partout au sein de la société, comme, par exemple, dans les relations entre la police et les minorités. Comme je

l'ai recommandé au Groupe d'étude sur les relations entre la police et les minorités raciales plus tôt cette année, l'équité en matière d'emploi et une participation accrue des minorités visibles dans les forces policières constituent des moyens efficaces de supprimer les tensions existantes entre le public et la police. Il en va de même de l'initiative en matière d'équité et de droits de la personne. Cette initiative soutient les prémisses d'un respect mutuel entre tous les groupes et d'un partage total et impartial des avantages de la citoyenneté.

Parfois il m'arrive de penser que la maxime «Ne vous fâchez pas, faites pareil!» n'est pas sans fondement. Mais adaptée à notre contexte actuel, il semble qu'il ne sert à rien d'être contrarié par les injustices sociales qui nous entourent; nous devons agir en vue de les éliminer. En d'autres termes, les minorités devraient servir des rouages existants susceptibles de résoudre les problèmes de discrimination, tels que, en premier lieu, la Commission canadienne des droits de la personne et la Loi canadienne sur les droits de la personne. Qu'est-ce que cela signifie? Tout d'abord, cela signifie que vous devez vous élever contre toute forme de discrimination. Prenez la parole. Parlez à votre député. Adressez-vous à notre Commission ou à la Commission ontarienne. Exprimez vos inquiétudes, individuellement et en groupe. Je sais, c'est facile à dire, surtout si vous êtes un Blanc protestant et originaire de la bourgeoisie Ottawa. Néanmoins, je pense que le moment est opportun, et je crois qu'ensemble, on peut y parvenir.

Les droits de la personne sont synonymes d'égalité et, l'égalité c'est la reconnaissance de la diversité. Quel que soit le nom que vous lui donnez, c'est du pareil au même, nous voulons l'égalité en tant qu'êtres humains, quels que soient notre sexe, notre origine et nos conditions de vie. La défense de ces droits est la raison d'être de la Commission.

*Max Yalden est commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne.*

*Cet article est tiré de commentaires exprimés lors d'une consultation communautaire, la Commission canadienne des droits de la personne et le multiculturalisme, à Toronto, en novembre 1989.*

## **L'association dans le changement**

Carol Tator

*Extrait d'un discours prononcé au Urban Alliance Race Relations Dinner, le 29 mars, 1990*

**J**e me suis jointe à la Urban Alliance on Race Relations (Alliance urbaine sur les relations interraciales) en 1976 et me suis rapidement retrouvée au sein du Conseil. Peu après, j'ai occupé le poste de présidente. Au cours des premières années, nous avons organisé des ateliers et des présentations pour des douzaines de groupes communautaires, églises, synagogues, foyers et écoles, et associations de contribuables. Petit à petit, nous avons reçu des demandes d'enseignants, de travailleurs sociaux et d'autres professionnels de premier plan.

Après quelques années d'éducation intensive du public, nous avons décidé qu'il était temps de changer de direction. Nous avons entrepris de mettre davantage l'accent sur l'identification des multiples facettes du racisme qui affecte les principaux secteurs et systèmes multiples au sein de la société canadienne. Nous avons consacré temps et énergie pour présenter la question à ceux qui avaient le pouvoir et la responsabilité de modifier ces systèmes, de les rendre plus justes, plus équitables et plus accessibles. C'est ainsi que nous nous sommes mis à rencontrer régulièrement les cadres supérieurs des médias, les rédacteurs en chef, les télédistributeurs (CBC, CKFM, the Globe and Mail, the Star et the Sun). Nous avons organisé une série de réunions avec divers groupes de cadres supérieurs d'agences de publicité importantes et certains de leurs clients.

Nous avons présenté exposés sommaires, rapports et études aux représentants de tous les paliers de gouvernement. Nous avons participé à toutes les enquêtes gouvernementales sur des questions touchant le multiculturalisme, les relations interraciales et l'équité en matière d'emploi. En exprimant les diverses formes de racisme au Canada, nous nous sommes efforcés de créer un climat d'opinion publique dans le cadre duquel le gouvernement et les autres institutions se sentirait obligé d'agir. Nous avons rencontré régulièrement les conseils scolaires; nous avons mis sur pied des forums avec la police; nous avons parlé aux employeurs, aux associations commerciales et aux fédérations du travail. Nous avons travaillé conjointement avec des organismes de prestation des services humains, dont Centraide.

Nous avons été la proie de nombreuses contraintes. Nos sources de financement étant terriblement insuffisantes, nous n'étions pas toujours sûrs que nos fonds suffiraient jusqu'à la fin de l'année. Toutefois, nos richesses en termes d'engagement et de personnel dévoué et hautement qualifié étaient vastes. Nous

***Le besoin de défenseurs des droits et de conseillers est indéniable. Toutefois, nous avons aussi besoin, dans les institutions, de personnes armées de courage et des aptitudes requises des agents de changement.***

avons communiqué avec autrui et nous avons beaucoup appris des uns et des autres. Notre travail comportait de nombreux défis, frustrations et tensions, mais aussi des joies. Chaque jour était un jour nouveau, car nos rôles étaient si variés. Pendant longtemps, j'ai pensé que notre tentative d'identifier et de documenter la nature, la dynamique et les conséquences du racisme devait assurément sanctionner notre contribution la plus importante. Nous avions pour responsabilité de sensibiliser le public aux diverses facettes du racisme. Il change de forme, de dimensions, de contour et de fonction à l'intérieur d'institutions et de systèmes différents. Le racisme ne se manifeste pas dans le système de l'éducation comme on le présente dans les médias. Nous avons appris, avec le

temps, que pour convaincre les décideurs et les autorités du besoin d'élaborer de nouveaux programmes, politiques et pratiques, nous devions établir une base solide des faits. Il nous fallait tout d'abord veiller à recueillir des données et des statistiques sans équivoque, à présenter des théories sensées et précises, ainsi que des arguments impassibles fondés sur une analyse complète et minutieuse de la question.

Les années de pression, de défense, de médiation et d'éducation ont commencé à porter fruit, mais nous avons encore d'énormes obstacles à surmonter. Trop souvent, j'ai vu des collègues travaillant dans des agences du secteur public souffrir psychologiquement et physiquement à cause du stress, des tensions et des frustrations auxquels ils avaient été soumis. On continue d'embaucher des gens à ces postes en tant qu'agents de changement. Il leur manque la formation et, plus grave encore, le soutien de leurs collègues, des directeurs responsables et des cadres.

La réticence des Canadiens à identifier le problème constitue un autre obstacle au changement efficace. Tandis que l'on fait partout référence au racisme, dans les médias, la littérature, et dans beaucoup d'autres secteurs de la société canadienne, nous continuons à faire usage d'un vocabulaire complet d'euphémismes, tels que «relations interculturelles», «communications interculturelles», «gestion de la diversité», «et même relations interraciales.» Le fait de considérer le défi que nous devons relever comme une série d'exercices de relations humaines conçus pour promouvoir la tolérance et la compréhension peut nous détourner, et souvent nous détourne, des types de changements sociaux plus politiques et plus

profonds requis pour éliminer la discrimination raciale et les désavantages.

### Les relations interraciales dans le secteur privé

Il y a trois ans, j'ai décidé de quitter l'Alliance pour lancer une société de conseil privée appelée «Equal Opportunity Consultants.» Tout en poursuivant le même idéal, j'utilisais un véhicule différent. La différence fondamentale est qu'aujourd'hui je suis payée pour faire mon travail. Une autre différence entre le rôle du conseiller et le rôle du défenseur/activiste communautaire, c'est que dans le cadre de nos fonctions de défense à l'Alliance, nous étions engagés dans ce que nous pourrions appeler «une opération de messagerie.» Nous mettions tout en oeuvre pour trouver la porte des décideurs ouverte, exposer les questions de relations interraciales au grand jour, recommander avec insistance l'action, pour ensuite répéter ce processus ailleurs, dans un autre organisme ou dans un autre secteur, à une date ultérieure. En tant que conseillère, je peux m'attarder davantage, étudier le système, identifier les obstacles et prêter concours à l'élaboration de stratégies visant à résoudre les problèmes.

Mon travail n'est pas plus simple aujourd'hui qu'il ne l'était à l'Alliance. Je me sens parfois seule; et en dépit du fait que je travaille souvent avec mes associés, mes relations quotidiennes avec les gens de la communauté, et avec vous, me manquent. Malgré toutes les frustrations

et le stress qui accompagnaient nos fonctions de défense des droits, nous avons vécu de nombreux moments mémorables. L'esprit de bienveillance, d'engagement et de camaraderie qui régnait parmi les personnes impliquées dans les relations interraciales donnait à notre travail un caractère toujours intéressant et passionnant.

### Collaboration

Le besoin de défenseurs des droits et de conseillers est indéniable. Toutefois, nous avons aussi besoin, dans les institutions, de personnes armées de courage et des aptitudes requises des agents de changement. Notre objectif d'établir des institutions plus accessibles et plus équitables ne peut être réalisé sans nos efforts collectifs à tous.

Cela fait déjà quinze ans que je m'occupe de relations interraciales; la question qu'on me pose le plus souvent, après «que faites-vous?» et «pourquoi le faites-vous?», est «êtes-vous parvenue à faire une différence?..» Y sommes-nous parvenus? Pouvons-nous nous vanter, tous, dans cette pièce, ce soir, nous qui avons travaillé si longtemps et surmonté tant d'obstacles, d'avoir fait une différence?

Si nous évaluons nos progrès en fonction de l'élimination réelle du racisme, la réponse n'est pas très rassurante. Le racisme, et ses conséquences dévastatrices tant sur les victimes que sur notre société, demeure l'un des défis les plus importants

à relever pour accéder à la stabilité sociale dans notre pays. Toutefois, nous pouvons affirmer, avec une certaine confiance, que, de nos jours, dans un nombre toujours croissant de secteurs, dans les conseils scolaires, les agences sociales, les ministères du gouvernement et autres institutions, certains changements s'opèrent. De plus en plus de sociétés élaborent leurs propres politiques en la matière. Certains programmes sont en cours d'élaboration et certaines données en matière de représentation et de distribution des minorités sont compilées. Les pratiques sont évaluées dans certains secteurs tels que celui de l'éducation, et on offre de la formation.

Toutefois, nous ne sommes pas au bout de nos peines! L'objectif demeure évasif; chaque pas en avant est freiné par une résistance réelle. Le sentiment d'urgence ressenti et exprimé par les victimes de discrimination n'est pas nécessairement partagé par ceux qui ont le pouvoir de l'éliminer. Nous sommes souvent impatients, parfois même impuissants face à la lenteur à laquelle les changements prennent place.

Ainsi, nous continuons d'avoir besoin de défenseurs fervents, persistants et vigilants pour :

Démontrer le besoin  
Définir les objectifs  
Identifier les obstacles  
Exiger la solution

**Initiatives*****Formation en matière de relations interraciales et services correctionnels : Les prisons au Royaume-Uni***

John W. Shaw et B. Luckham

**L'**Administration pénitentiaire du ministère de l'Intérieur britannique a décidé en 1981 d'instituer une série de séminaires de sensibilisation raciale à l'intention des directeurs des institutions pénitentiaires et de leurs députés.

Toutefois, un débat s'est ouvert entre les participants sur la façon dont un lien plus étroit pouvait être établi entre la formation elle-même et les travaux quotidiens de l'organisation carcérale. Tant les études individuelles que le matériel didactique relatif aux études de cas envoyés par les prisons ont indiqué de graves problèmes dans de nombreuses institutions en ce qui a trait aux relations entre les prisonniers de races différentes et entre le personnel et les prisonniers. On s'est aperçu que le fait de mieux faire comprendre la question aux directeurs et de leur faire prendre conscience de leur propre attitude vis-à-vis des minorités ethniques n'aurait pas un impact significatif sur les difficultés rencontrées par les institutions. Par ailleurs, les faits compilés sur la discrimination institutionnelle montrent que des changements s'imposent au niveau de la structure et de l'organisation dans les organismes et que des modifications sont de rigueur sur le plan du comportement et des attitudes, lesquels pourraient être inculqués aux directeurs et au reste du personnel gradé grâce à des exercices de formation.

Les discussions ont conduit à la décision de tenir, au début de 1985, deux séminaires génériques auxquels douze institutions enverraient trois de leurs membres. Chaque équipe, tout en partageant ses expériences «générales» avec les autres participants, apprendrait à établir une certaine cohésion au sein de son propre groupe et se familiariserait avec un plan d'action méthodique à mettre en oeuvre à son retour dans les institutions.

Les deux premiers jours du séminaire de cinq jours avaient été structurés de façon à répondre aux objectifs suivants :

1. Prendre conscience de la politique ministérielle en matière de relations interraciales.

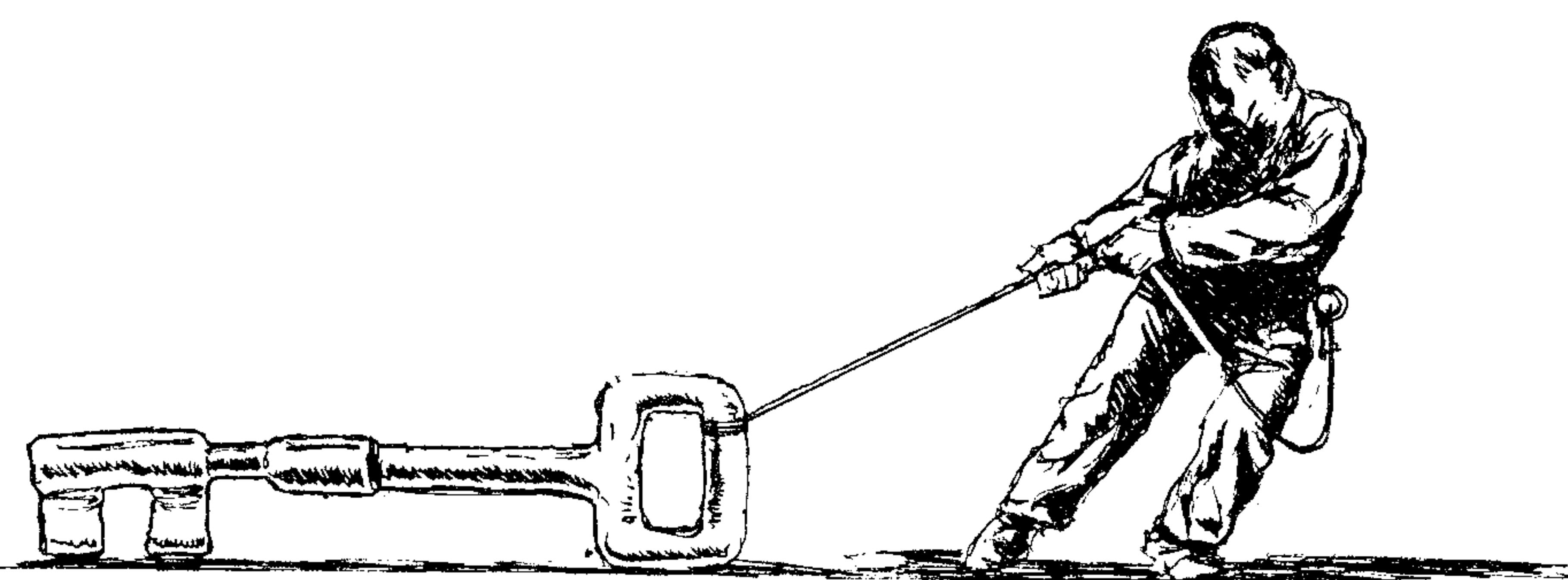
2. Prendre conscience des tendances historiques relatives à l'immigration et aux colonies.
3. Se voir donner la possibilité de rencontrer des membres de minorités ethniques de groupes d'entraide, associations communautaires, églises et clubs.
4. Prendre conscience de la nature de la discrimination personnelle et institutionnelle dans les institutions pénitentiaires.

Le programme de conférences, d'exercices expérimentaux, de visites communautaires et de groupes de syndicats a donc jeté les bases sur lesquelles le développement de l'équipe, l'identification du problème, la priorisation des questions et l'élaboration de mesures auraient lieu au cours des trois derniers jours. La caractéristique clé devait se matérialiser par la possibilité pour un groupe sélectionné de collègues, composé d'un directeur, d'un gardien en uniforme et d'un autre membre du personnel, tel qu'un aumônier ou un psychologue, de s'éloigner pendant un certain temps des pressions quotidiennes du travail de façon à élaborer activement une stratégie visant à éliminer les divers

aspects de la discrimination au sein de leur propre institution.

Les détails clés de ce programme sont les suivants :

1. Après avoir établi l'évolution des processus de discrimination institutionnelle, chaque équipe identifiera, par le biais d'une liste de vérification appropriée, les domaines clés, au sein de sa propre institution, où une telle discrimination se manifeste actuellement. Ceux-ci peuvent inclure : régimes, fournitures de cantine, installations de bibliothèques, incidence des plaintes de traitement injuste, stéréotypie dans les rapports, etc.
2. Chaque équipe classera ensuite, après une discussion exhaustive des questions, et par ordre de priorité, les problèmes identifiés, en tenant compte du fait que tant la gravité de questions particulières que les ressources disponibles, et le besoin de procéder d'une façon systématique conformément à un plan stratégique, doivent être pris en considération.
3. Chaque équipe doit explorer et établir, avant de passer à l'étape de planification, le rôle de chacun de ses membres, sans



oublier leurs autres engagements et responsabilités. Ceci signifie l'exploration et l'utilisation de concepts tels que les attentes de rôles, le concept de rôle, l'acceptation du rôle et le comportement de rôle. Chaque équipe aboutira à des définitions mutuellement compatibles de ses rôles au sein de l'équipe des relations interraciales.

4. Chaque équipe élaborera un plan d'action qui spécifiera les étapes suivantes : objectifs, mesures, marche à suivre, responsables, échéances, autres ressources et individus mis en cause, obstacles possibles quant à l'accomplissement et plans visant à faire face aux éventualités. Chaque institution présentera son plan à l'occasion d'une séance plénière.

5. Finalement, chaque équipe apprendra à reconnaître que la planification de mesures fait partie d'un processus continu dans le cadre duquel, à mesure que des changements surviennent, les rôles doivent être renégociés et de nouveaux plans doivent être élaborés. L'atelier ne représente qu'une partie d'un cycle négociation/renégociation.

Les bureaux régionaux de l'-Administration pénitentiaire ont pris part à la sélection des institutions qui participent à une formation par équipe. Un principe de sélection particulier voulait qu'une équipe ne devrait pas participer si le directeur de son établissement n'avait pas assisté à un séminaire préalable de sensibilisation raciale. En fait, si le directeur n'était pas suffisamment conscient des manifestations souvent subtiles de discrimination, particulièrement dans ses formes culturelles ou institutionnelles, le climat organisationnel dans lequel les équipes travaillent n'était certes pas idéal pour espérer bénéficier de quelque chance de succès.

L'équipe qui dirigeait les séminaires devait être composée des personnes suivantes : deux directeurs de séminaire (un membre du système de l'éducation et un professionnel); deux conseillers, trois animateurs de groupe; et deux ou trois personnes-ressources de minorités ethniques, qui apporteraient connaissances et expériences que seules elles étaient en mesure d'avoir acquises ou vécues. Par principe, le groupe dirigeant devait être composé de membres de diverses races. Un groupe d'étude conjoint, composé de membres professionnels et du secteur de l'éducation, apprécieraient les progrès accomplis lors des séminaires, en se fondant

sur des critères d'attitude, des évaluations, des rapports et autres réactions pour déterminer le succès de l'expérience.

### Mise en oeuvre du programme de formation par équipe

Pour les deux premiers séminaires, dirigés en janvier et en février 1985, vingt-quatre établissements avaient envoyé des équipes de trois personnes. Chacune d'entre elles avait terminé les tâches de planification de sa propre institution. Des mesures sur les attitudes avaient été effectuées avant et après les séminaires et les améliorations les plus notables (parmi celles mesurées) avaient trait à la cohésion perçue parmi les membres des équipes et la volonté de prendre des initiatives pour réduire la discrimination dans les prisons ou dans les centres de détention pour jeunes. Sur le plan de ces deux attitudes, les séminaires ont eu un effet marquant. Toutefois, en ce qui concerne, par exemple, les attitudes relatives à l'incidence de la discrimination dans la société en général, le séminaire n'avait eu que peu ou pas d'effet du tout, les résultats restant inchangés tout au long du séminaire. Il aurait bien entendu été souhaitable qu'un changement se produise, mais les efforts déployés au cours du séminaire étaient principalement axés sur les attitudes précédentes.

L'expérience de travail en équipe et l'accomplissement de tâches importantes, telles que de développer la cohésion et la planification de façon à remédier aux déficiences, ont flatté le professionnalisme des membres.

Nous avons également remarqué, au cours des séminaires, une certaine pression des groupes visant à mieux faire accepter aux membres rétifs la fonction des relations interraciales dans le cadre de leur rôle général. Bien mieux que n'importe quel conférencier de renom, discussion de groupe ou expérience communautaire n'aurait pu le faire, la présence des collègues a sévèrement mis à l'épreuve ces attitudes, résultant souvent en un changement symétrique d'opinion.

Nous avons également constaté, comme dans d'autres contextes de formation, une résistance excessive de la part de certains membres et équipes au début de la semaine. Mais nous avons continué de nous fier au caractère progressif du séminaire en vue d'aider les gens à parvenir inexorablement à une prise de conscience et à un engagement accrûs.

Il était inévitable, vu l'enthousiasme engendré par la méthode de travail, que le retour aux institutions susciterait, dans bien des cas, une déception. L'expérience fut, pour beaucoup de personnes, un événement mémorable, et les séances de présentation des plans d'action ont souvent mérité des éloges. Dans certaines présentations, une saveur presque évangélique s'était glissée, et en règle générale, les projets étaient minutieusement préparés, réalistes et délimités par un cadre de travail stratégique bien pensé en vue de progresser vers l'élimination de la discrimination dans un endroit particulier.

Nous nous sommes rendu compte des difficultés rencontrées par les équipes dont la nomination pour le séminaire n'avait pas reçu l'appui total de leur directeur. Lorsqu'une équipe n'est pas sûre que son directeur appuie entièrement son plan, soit parce qu'il a des priorités plus urgentes ou parce qu'il entretient une position incertaine en matière de relations interraciales, ou pour la simple raison qu'il n'a pas activement participé au processus de sélection et de nomination, sa motivation investie dans la planification efficace est souvent, mais pas toujours, compromise. Dans certains cas, le premier objectif visera l'obtention de ce soutien du directeur, une initiative très appropriée sur le plan administratif général.

Vers le milieu de 1985, les membres de l'-Administration pénitentiaire du groupe de planification ont exprimé leur désir de travailler en équipe de quatre. L'expérience leur avait prouvé qu'ils jouiraient ainsi d'une plus grande souplesse et d'une meilleure influence sur les équipes institutionnelles. Pendant la fin de 1985 et jusqu'à ce jour, les séminaires comprenaient neuf institutions représentées, en règle générale, par quatre personnes.

### Évaluation de l'incidence de la méthode de travail en équipe

Vers le milieu de 1986, on a effectué un sondage auprès de toutes les institutions qui avaient participé aux séminaires en vue d'obtenir des renseignements divers : les mesures prises à ce jour; les domaines qui avaient suscité des difficultés lors de la mise en application; si la composition de leur équipe avait changé depuis la formation qu'avaient reçue les membres; les aspects du séminaire qui s'étaient révélés les plus valables; quels changements, le

cas échéant, devraient être apportés aux programmes des séminaires; et des commentaires généraux. Il est évident, d'après ce protocole, que la question de savoir si la situation interraciale dans une institution a changé suite à la formation de l'équipe peut être seulement résolue par une évaluation indépendante des changements au sein de l'institution.

Toutefois, on peut classer les rapports soumis dans trois catégories : excellents progrès (30 %), progrès modérés (45 %) et peu ou pas de progrès (25 %). Étant donné la nature des données, ces catégories sont nécessairement subjectives.

Dans la catégorie «excellents progrès», nous retrouvons les institutions dont les équipes formées avaient mis en oeuvre tous, ou la plupart des plans d'action vers le milieu de 1986. Les plans mis en oeuvre comprenaient «la fourniture d'installations (qui n'existaient pas auparavant) pour la pratique de croyances non chrétiennes», «la possibilité de solliciter un interprète pour les prisonniers ne parlant pas l'anglais», «l'établissement de liens étroits avec le conseil local des relations communautaires», «le recrutement de membres de minorités ethniques locales pour le conseil des visiteurs», «l'élaboration de systèmes plus équitables de répartition des tâches» et «le rappel à l'ordre des membres du personnel qui font usage de sobriquets racistes.» On a prié chaque équipe d'examiner sa propre situation et d'élaborer des plans d'action spécifiques et pertinents.

La plupart des équipes des institutions, qui comportaient un grand nombre de membres de minorités ethniques, ont reconnu l'importance cruciale du contrôle de la situation actuelle de façon à ce que des mesures appropriées puissent être prises. Toutefois, seule la méthode interdisciplinaire s'est avérée valable étant donné que, par exemple, l'information sur les affiliations religieuses de la population carcérale, l'incidence relative des agressions, des décisions, et des récompenses parmi les groupes raciaux, le contenu de la bibliothèque, la répartition des tâches, les cours d'éducation, etc., relatifs aux divers groupes ethniques, sont souvent, et généralement, disponibles aux divers professionnels au sein de l'institution. Les équipes les plus dynamiques ont immédiatement établi un système de collecte efficace de tels renseignements. Cette initiative est vitale car seuls des renseignements à jour permettront à l'équipe des relations interraciales de présenter des

suggestions pertinentes au personnel de gestion et, ainsi, d'influencer efficacement la situation interraciale.

Toutefois, plusieurs équipes classées dans la catégorie excellents progrès ont affirmé que le manque de ressources humaines et financières peut contrecarrer leurs plans les plus ambitieux. Par exemple, une équipe institutionnelle avait envisagé de demander aux gardiens de la prison de se joindre à un conseil des relations communautaires proche, dans le cadre d'une expérience d'éducation et de formation. Ils n'ont toutefois pas encore été en mesure de mettre ce projet à exécution. De même, les projets de cours de formation du personnel et ceux de distribution de trousseaux d'information aux collègues sont tombés à l'eau. Néanmoins, d'autres projets requièrent simplement un engagement et des efforts de l'équipe de relations interraciales et, dans la catégorie «excellents progrès», de telles qualités abondent. En général, les plans d'action élaborés par les équipes des institutions sont subdivisés en une série de mesures et le personnel a mis l'accent sur le besoin d'éviter de ne se pencher que sur les interventions qui risquent de coûter cher en ressources humaines et financières, étant donné que de telles ressources font actuellement défaut.

*La plupart des équipes des institutions, qui comportaient un grand nombre de membres de minorités ethniques, ont reconnu l'importance cruciale du contrôle de la situation actuelle de façon à ce que des mesures appropriées puissent être prises.*

Nous avons inclus, dans la catégorie «progrès modérés», les institutions dans lesquelles des plans d'action sont introduits, mais où le programme est incomplet au moment de la rédaction de ces lignes, et ce, pour une variété de raisons. Ces raisons comprennent : le retour très récent de ces équipes du séminaire de formation; une réflexion plus poussée sur les besoins de l'institution, les équipes ayant décidé de réviser leurs plans d'action d'origine; le besoin perçu de mieux cerner le sujet avant de prendre des mesures; et la décision de procéder plus lentement à

propos d'une question donnée qu'on en avait eu l'intention auparavant.

Dans l'ensemble, les rapports des institutions que nous avons inclus dans cette catégorie sont très positifs et démontrent que beaucoup d'efforts ont déjà été déployés et que d'autres mesures sont en cours. Bien que certaines personnes soient surprises que l'Administration pénitentiaire soit passée des discussions à propos des relations interraciales à une décision «de former des équipes de gestion supérieures qui s'occuperaient des questions de relations interraciales», elles ont adopté une attitude positive de collaboration. Comme un des rapports d'équipe le souligne, «notre problème principal était qu'avant le cours, nous ne possédions aucune directive. Les participants ne faisaient pas, à ce moment-là, partie d'une équipe et n'étaient pas en mesure de travailler étroitement. En outre, notre directeur n'était pas au courant de l'évolution des choses, à savoir, que l'on était passé de la résolution d'un problème hypothétique à l'élaboration d'un plan d'action.»

Les rapports des groupes les plus décevants, qui ne constituaient heureusement qu'un quart du total, sont ceux des institutions où, jusqu'à ce jour, aucun plan d'action n'a été mis en oeuvre, du moins au moment de l'échéance des rapports. Les diverses raisons évoquées sont les suivantes : l'institution mettait en oeuvre un projet spécial auquel elle devait accorder une priorité absolue; l'institution était soudainement inondée d'un flux de prisonniers en provenance d'une prison anéantie par des émeutes; aucune mesure n'avait été prise parce qu'on n'avait pas réussi à obtenir l'accord des membres du personnel relativement au besoin d'élaborer un plan cohérent; il était peu pratique de passer à l'action sans d'abord s'assurer que l'on obtiendrait des ressources supplémentaires; aucun plan d'action n'avait été présenté au directeur par l'équipe à son retour du cours de formation.

Nous insistons sur le fait que les résultats dans cette catégorie ne sont pas toujours négatifs. Par exemple, dans certaines des prisons où une priorité primordiale avait empêché l'application de plans d'action en matière de relations interraciales, un engagement futur avait été exprimé. Comme un directeur l'a déclaré, «J'ai ressenti l'enthousiasme et l'engagement de mon personnel suite à ce cours. Il a poursuivi en promettant qu'une fois ses af-

faires en cours réglées, il se penchera sur cette question. Mais, par ailleurs, certaines institutions sont manifestement réticentes à tout changement.

### Conclusion

Nous pensons que d'autres organismes suivront l'exemple de l'Administration pénitentiaire et reconnaîtront l'importance de la formation par équipe. Il est désormais temps que les organismes cessent de parler de cours de gestion relatifs à l'amélioration des relations interraciales et s'organisent eux-mêmes de façon à identifier les problèmes, à faire des choix et à élaborer des plans d'action en vue d'éliminer toute pratique discriminatoire au sein des institutions. Des méthodes de formation fécondes existent. Toutefois, la planification requiert une attention particulière aux détails des programmes de formation et la sélection soigneuse du personnel de formation.

Comme dans n'importe quel autre organisme, les diverses unités au sein du service carcéral réussiront, à divers degrés, à faire des plans d'action une réalité. Les résultats seront variés, mais ces variations

ne traduisent pas l'impact direct de la formation elle-même. Elles reflètent le fait que l'engagement à l'élimination de la discrimination institutionnelle varie considérablement au sein d'un organisme. Une fois que le service carcéral sera parvenu à grimper les divers échelons de la gestion, la possibilité d'influer sur les opinions et les attitudes en vue d'une amélioration des relations interraciales au sein du service tout entier sera illimitée.

*John Shaw est conférencier principal en psychologie au département des études extrascolaires de l'université Manchester.*

*Brian Luckham est conférencier principal en sociologie au département des études extrascolaires de l'université Manchester.*

### Références

1. Carmichael, S. et Hamilton, Charles V. *Black Power: The Politics of Liberation in America*, Penguin, 1969.
2. Chesler, M. *Dilemmas and Designs in Race Education Training*. Deuxième symposium national sur l'éducation et la formation en matière de relations interra-
3. Feagin, J.R. et Feagin, C.B. *Discrimination American Style*. Prentice-Hall, 1978.
4. Rapport du ministère de l'Intérieur sur l'étude de l'Administration pénitentiaire. Her Majesty's Stationery Office.
5. Shaw, J. «Attitude Change among the Police.» dans *Race Today*, août 1971, pages 277 à 279.
6. Shaw, J., «Race Relations Training Seminars: A Rationale for Outside Intervention.» dans *Prison Service Journal*, vol. 59, juillet 1985, pages 8 à 11.
7. Shaw, J. «Planning and Implementing Race Relations Seminars: The Holly Royde Experience.» dans Shaw, J., Nordlie, P.G., et Shapiro, R.M. *Strategies for Improving Race Relations*. Manchester University Press, 1987.

### **Formation et éducation en matière de relations interraciales : Conseil des écoles séparées de la communauté urbaine de Toronto**

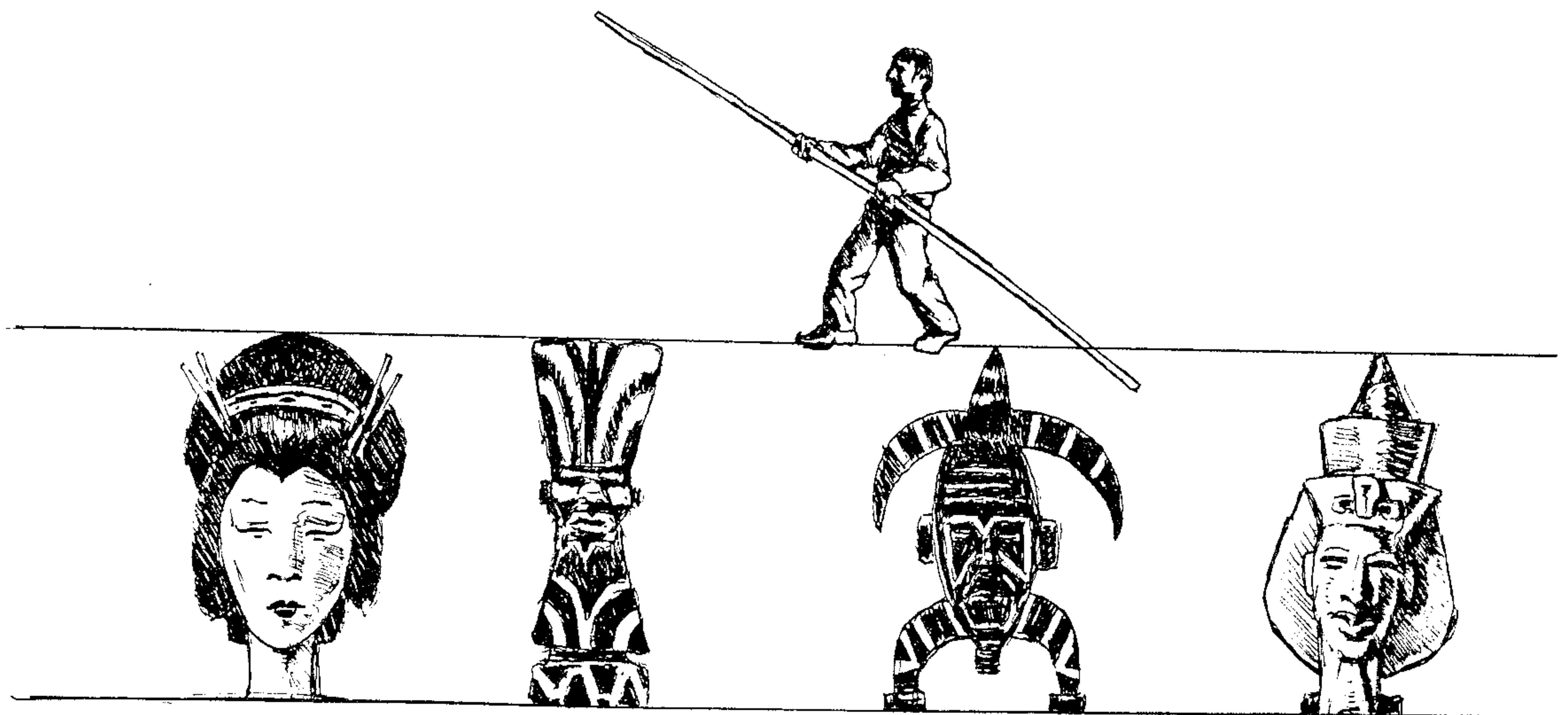
C'est en 1982 que le Conseil des écoles séparées de la communauté urbaine de Toronto a introduit la formation du personnel en matière de relations interraciales et interethniques. Le programme avait été conçu en reconnaissance de la composition multiculturelle et multiraciale changeante tant du conseil scolaire que de la communauté urbaine, plus vaste, de Toronto. Le programme de 1982 visait à rassembler un groupe de personnes qualifiées, qui agiraient en tant que catalyseurs dans tout le système scolaire, créant ainsi un réseau d'agents de changement à tous les niveaux du Conseil.

Le programme tenta tout d'abord d'attirer des participants aux rôles et fonctions variés à l'intérieur du système. Étant donné la nature et la portée changeantes des tâches des participants, le programme se voulait général et offrait une perspec-

tive globale sur les questions de relations interraciales et interethniques.

Le programme de formation suivant, entrepris en 1987, avait un objectif tout autre. Il s'agissait de former un groupe de leaders qualifiés dans chaque région, pour

travailler au niveau des écoles. La formation visait principalement le groupe des enseignants. Le programme avait pour autre objectif d'accélérer et d'augmenter le nombre de participants à la formation. Pour ce faire, il fallait apporter des changements majeurs à la structure de cette



dernière. Le programme de dix jours avait été réduit à un modèle de cinq jours, ce qui avait entraîné la nécessité d'en modifier les activités. Ce programme de cinq jours se proposait de former des leaders qui prendraient des initiatives en matière de relations interraciales et interethniques et des initiatives multiculturelles dans leurs propres services au sein de l'organisme. Ses objectifs étaient les suivants :

1. Faire appel à l'expérience et aux connaissances collectives des participants pour sensibiliser les gens à l'égard des autres races et cultures.
2. Embaucher un personnel enseignant dans chaque école, qui possède connaissance et expertise en matière de relations interraciales et interethniques.
3. Développer chez les participants les aptitudes nécessaires de leadership dans des domaines tels que la gestion des incidents, la création de programmes impartiaux et les relations entre l'école et la communauté.
4. Établir un réseau de soutien formé de collègues professionnels engagés à travailler pour de meilleures relations interraciales et interethniques.

#### **Évaluation**

En janvier 1989, le Conseil des écoles séparées de la communauté urbaine de Toronto a entrepris une étude de l'impact et de l'efficacité de son programme de formation de leaders. Le premier objectif de cette évaluation était de déterminer si les initiatives étaient bel et bien introduites par les participants dans leurs écoles au sein du Conseil, et avec quels résultats. En deuxième lieu, cette étude devait

mesurer l'impact du cours de formation sur les attitudes et les comportements des participants. Un questionnaire, qui avait été conçu pour être autoadministré, avait été envoyé à 160 participants par le personnel du Conseil. L'échantillon des participants était composé de membres du système qui avaient reçu la formation au cours des sept dernières années. La majorité des répondants suivaient des cours de formation depuis 1987.

#### **Résultats**

Les initiatives entreprises par les diplômés du cours avaient été classées en plusieurs catégories différentes. Celles-ci comprenaient le programme d'études et les stratégies d'enseignement, la bibliothèque et le centre de ressources, l'évaluation et le placement, les relations entre l'école et la communauté et le perfectionnement du personnel.

#### **1. Programme d'enseignement**

De toutes les initiatives relatives au programme, l'identification des préjugés raciaux et culturels est celle qui a reçu le plus d'attention. Près de 60 % des participants ont répondu à cette question par l'affirmative. L'utilisation de matériel didactique supplémentaire et l'introduction d'un chapitre sur les relations interraciales et multiculturelles au programme avaient été indiqués respectivement par 41 % et 40 % des participants, alors que la prise de mesures à l'égard des lacunes et des oubliés du programme et l'exploration d'activités parascolaires n'avaient retenu l'attention que de 36 % des participants. Le recours

à l'éducation religieuse pour étudier des questions relatives au multiculturalisme et aux relations interraciales avait été sélectionné par moins d'un quart de l'échantillon (24 %).

Parmi les personnes qui avaient opté pour l'utilisation de matériel didactique supplémentaire, il est intéressant de noter que la majorité d'entre elles (56 %) ont choisi les documents imprimés et 46 % les illustrations et les affiches. Les films et autres matériels n'ont pas connu un grand succès. Cela montre que les éducateurs étaient particulièrement disposés à utiliser le matériel à portée de la main, tel que les documents imprimés et les photographies. Le matériel audiovisuel était soit mal connu soit difficilement accessible.

Un nombre surprenant de participants s'appliquèrent à l'introduction d'un contenu portant sur les relations multiculturelles et interraciales dans le programme dans la catégorie des disciplines linguistiques (73 %) et dans le domaine des études sociales (48 %). Les arts et la musique avaient été choisis par un quart des participants.

Dans le domaine des activités parascolaires, les célébrations et les festivals avaient connu le plus grand succès (63 %), suivis des présentations dans les halls et dans les bureaux (50 %), et des rassemblements et des concerts (46 %).

D'après ces résultats, il apparaît que l'identification des préjugés raciaux et culturels dans le matériel didactique existant représente l'initiative la plus facilement accessible aux éducateurs. Des progrès importants ont été accomplis à cet égard et l'engagement des participants envers

l'identification et l'élimination du matériel partial semble solidement établi. Le taux élevé de réponses démontre que l'identification des préjugés est vraisemblablement la réforme la plus simple et la moins menaçante dans ce domaine.

Le nombre moindre de réponses aux autres questions relatives au programme souligne toutefois le besoin d'apporter des améliorations en incorporant des changements innovateurs dans le programme. Par exemple, il est évident que les enseignants ont accès, dans une certaine mesure, aux documents imprimés. Toutefois, leurs connaissances et l'utilisation de matériel audiovisuel pourraient être accrues. Dans le même esprit, les disciplines linguistiques et les études sociales sont des domaines dans lesquels on pourrait envisager d'introduire un contenu multiracial. Pour ce qui est des arts, de la musique, des mathématiques, de l'éducation physique et autres, l'apport des autres cultures et des membres de minorités visibles est moins connu des enseignants qui ont étudié dans les universités nord-américaines.

Il semblerait aussi, si l'on se fie au faible nombre de participants qui ont été capables d'inclure l'apport et la participation des divers groupes culturels au Canada dans leur matériel didactique, que la majorité des enseignants connaissent mal cet apport. Encore une fois, ces lacunes proviennent vraisemblablement des programmes de formation des enseignants, qui n'incluent aucun contenu multiculturel.

### 2. Stratégies dans les salles de classe

La plupart des participants ont indiqué qu'ils appliquaient fréquemment des stratégies telles que l'introduction de techniques d'apprentissage coopératif traitant de la façon de faire face aux incidents raciaux, de la création de thèmes fondés sur la culture, des possibilités ouvertes aux étudiants de partager leurs propres expériences culturelles, et de l'interaction accrue dans un milieu d'apprentissage positif et constructif. Ce genre d'initiative a été choisi par au moins 70 % des participants.

### 3. Bibliothèque et centre de ressources

Plus de la moitié des participants ont soutenu des stratégies telles que l'acquisition de nouveau matériel qui reflète la diversité raciale et culturelle,

une approche généralement considérée idéale pour enseigner le multiculturalisme. Encore une fois, de nombreux participants ont souligné l'importance d'identifier le matériel partial dans la bibliothèque.

### 4. Évaluation et placement

Sur le sujet de l'évaluation, la plupart des participants qui ont répondu à cette question ont indiqué que le fait d'être plus souple à l'égard des parents, de prévoir un horaire d'entrevues plus flexible, ainsi que de trouver des moyens plus efficaces de communiquer avec les parents dont la langue maternelle est autre que l'anglais, constituaient les techniques les plus fréquemment utilisées. Il est intéressant de noter que les enseignants participaient moins à l'élaboration de nouveaux tests ou à l'introduction de nouvelles approches en matière d'évaluation des performances des élèves.

### 5. Relations entre l'école et la communauté

La participation des parents aux activités multiculturelles de l'école et l'emploi d'interprètes culturels sont les deux initiatives le plus souvent préconisées pour améliorer les relations entre l'école et la communauté. Les résultats du sondage ont démontré que les stratégies visant à inclure les membres de la communauté dans les ressources pédagogiques et à les inviter à contribuer à l'élaboration des programmes ne sont pas souvent mentionnées. Il faut également souligner le manque de participation et de consultation de communautés ethniques spécifiques. Il serait bon d'utiliser les ressources communautaires pour augmenter le contenu multiculturel dans les programmes d'éducation.

### 6. Perfectionnement du personnel et leadership

Dans ce domaine, la courbe des réponses est apparue très uniforme. Soixante-dix-sept pour cent des participants ont indiqué que le personnel se tenait naturellement informé des recommandations particulières afférentes à la politique des relations interraciales du Conseil. L'utilisation de situations informelles visant à sensibiliser les membres du personnel et la façon de contester les plaisanteries à connotation raciale et ethnique ont également été identifiées comme des domaines essentiels in-

vitant le perfectionnement du personnel. On a également accordé beaucoup d'intérêt au soutien des initiatives prises par les collègues. Les réponses ont clairement indiqué que la création d'un réseau d'échanges, le partage d'informations et le soutien des collègues constituaient les initiatives les plus significatives au chapitre du perfectionnement du personnel et du leadership.

En résumé, les programmes présentent certaines lacunes spécifiques. La plus évidente appartient au peu de renseignements que les éducateurs possèdent sur les groupes ethno-culturels. Cette lacune n'est pas surprenante compte tenu de la médiocrité de la formation de l'enseignant dans ces domaines. Une formation interne ainsi qu'un matériel documentaire plus vaste semblent essentiels. Par ailleurs, il faut souligner que les enseignants ne se servent pas encore suffisamment des ressources communautaires, humaines ou matérielles.

L'interaction entre les enseignants s'est améliorée. Ils sont parvenus à mieux partager leurs idées et aussi à aider d'autres enseignants qui rencontraient des difficultés. Quelques enseignants ont déclaré que la formation leur avait permis d'acquérir certaines techniques pratiques, qu'ils avaient l'intention d'utiliser avec leurs élèves. On a mentionné la formation au leadership, l'usage de jeux d'équipe coopératifs pour augmenter l'interaction sociale des élèves et l'organisation plus fréquente de festival, repas et activités multiculturels.

La formation avait pour objectif principal de contribuer à la mise en oeuvre de la politique du Conseil sur les relations interraciales et interethniques. Soixante-trois pour cent des participants se sont déclarés d'accord sur le fait que la formation y avait contribué, bien que peu d'entre eux pouvaient exprimer de façon précise comment elle y avait contribué. Ce manque de précision nous prouve que, bien que les participants aient généralement accepté le fait que la formation mettait la politique en valeur, ils ne sont pas en mesure d'éclaircir ce point. Ceux qui ont répondu à cette question ont fréquemment indiqué que la formation les avait rendus plus conscients des différences culturelles et les avait sensibilisés aux questions afférentes.

Près de 75 % des participants pensent que l'objectif de la formation qui consistait à aider les participants à assumer un rôle de leadership dans leurs écoles, a été atteint.

Les méthodes particulières qui ont contribué à l'atteinte de cet objectif sont les suivantes : se familiariser avec ces questions; être capable de venir à bout des incidents raciaux lorsqu'ils surviennent; s'occuper plus efficacement des élèves des minorités; être en mesure de discuter des caractéristiques culturelles de façon appropriée. Les participants à la formation ont affirmé que, selon eux, certaines de ces questions avaient été démythifiées. Ils étaient désormais plus confiants et mieux en mesure de traiter les problèmes à mesure qu'ils apparaissaient. De nombreux participants ont ajouté que la formation leur avait permis de partager leur apprentissage avec d'autres membres du personnel et, qu'en général, l'interaction entre les membres du personnel sur ces questions s'était améliorée.

Toutefois, une faible minorité de participants ont formulé certains reproches. Par exemple, la formation n'avait pas duré assez longtemps. Cinq jours pour couvrir un tel sujet complexe n'avaient pas suffi à leur inculquer les connaissances et les aptitudes nécessaires pour assumer un rôle de leadership dans leurs écoles. On a également mentionné que le programme aurait dû prévoir un suivi et des cours de recyclage au niveau interne.

De loin, le résultat le plus significatif pour plus de la moitié des participants, tant du point de vue professionnel que personnel, était attribué au fait que la formation les avait sensibilisés à l'égard de la diversité

culturelle et raciale, tout en élargissant leur compréhension des autres cultures. Du même coup, ce phénomène semblait contribuer à justifier la conviction que les élèves des minorités bénéficieraient de meilleures possibilités éducationnelles. L'utilisation du nouveau matériel, combiné avec une tolérance accrue et une meilleure compréhension des enseignants, a créé un environnement d'apprentissage plus sain pour les élèves des minorités. On comprend davantage la culture des minorités et on prend plus conscience de questions spécifiques telles que la répartition des élèves par niveau et la fréquence des incidents raciaux.

En résumé, la formation s'est avérée extrêmement positive. Elle a permis d'atteindre cinq objectifs majeurs :

1. Elle a permis de mieux saisir l'impact de la culture et des races sur les styles d'apprentissage et d'enseignement et a sensibilisé les participants au rôle de la diversité culturelle et raciale dans le processus de l'éducation.
2. Elle a fait prendre conscience de questions spécifiques relatives aux relations interraciales, qui ont conduit à une plus grande compréhension et une meilleure résolution des incidents raciaux. De même, les participants ont compris la nature blessante des insultes ou plaisanteries à connotation raciale et sont désormais plus sensibles au besoin de les endiguer sur les lieux de travail.

3. Elle a fait comprendre aux participants que les préjugés contenus dans les programmes d'enseignement et le matériel didactique doivent être examinés, et que tout matériel partial doit être identifié et traité comme il se doit.

4. Elle a fourni aux participants l'occasion d'établir des liens avec les collègues et d'engendrer le développement d'une interaction. Elle a favorisé une atmosphère de collaboration plus soutenue, propice au partage des problèmes relatifs au multiculturalisme et au multiracisme. 5. Elle a servi d'appui à la politique du Conseil sur les relations interraciales et interethniques.

Les commentaires négatifs précisent que la formation avait été trop brève pour permettre aux participants d'acquérir la confiance, les connaissances et les aptitudes nécessaires en vue d'assumer le rôle d'agents de changement dans leurs propres écoles et milieux de travail. On a aussi clairement indiqué le besoin d'accompagner la formation d'un suivi et de fournir aux participants d'autres possibilités de se rencontrer pour partager leurs expériences et leurs connaissances. Et en dernier lieu, sans que les participants en fassent spécifiquement mention, il est devenu très évident que, d'après leurs réponses, certaines lacunes dans le contenu, l'organisation et l'approche à la formation ont été ressenties plutôt qu'exprimées.

### **Harcèlement, insultes et plaisanteries à connotation raciale**

Commission ontarienne des droits de la personne

L'énoncé de politique et les directives exposés ci-après et proposés par la Commission ontarienne des droits de la personne, interprètent les dispositions du Code des droits de la personne, 1981, relatives au harcèlement, aux insultes et aux plaisanteries à connotation raciale. Les précédents légaux ayant trait aux dispositions relatives au harcèlement racial sont rares. Dans son approche sur la façon de traiter les plaintes relatives au harcèlement, aux insultes et aux plaisanteries à connotation raciale, la Commission ontarienne des droits de la personne fait œuvre de pionnier.

Le harcèlement, les insultes et les plaisanteries à connotation raciale sont une forme de discrimination et ont tendance à mettre l'accent ou à définir une

relation dans le cadre de laquelle les victimes sont traitées comme des êtres inégaux, simplement en raison de leur race. Cette forme de discrimination

révèle un comportement inacceptable, contraire à la politique publique de l'Ontario qui prône la dignité et la valeur de chaque

citoyen, et l'égalité des droits et des chances, sans aucune discrimination.

Le Code des droits de la personne est plus qu'un simple énoncé de principes et d'objectifs. C'est la loi en vigueur dans la province de l'Ontario. Une violation du Code constitue une infraction à la loi.

### Harcèlement

Le Code prévoit que tous les employés ont droit à un traitement juste et équitable de la part de leur employeur, du représentant de leur employeur ou de tout autre employé, quels que soient leur race, ascendance, lieu d'origine, couleur, origine ethnique, citoyenneté, croyance, âge, casier judiciaire, état civil, état familial ou handicap (paragraphe 4 (2)). De même, toute personne qui occupe un logement a droit à un traitement juste et équitable de la part du propriétaire ou du représentant du propriétaire et de tout autre locataire du même bâtiment (paragraphe 2 (2)). La Commission estime aussi que, bien qu'aucune disposition expresse traitant du harcèlement dans les domaines des services, des biens et des installations n'en fasse état, le harcèlement dans de telles circonstances constitue une violation de l'article 1 du Code. Dans l'article 1 du Code, il est question d'assurer un droit de traitement égal en ce qui concerne les services, les biens et les installations.

Le harcèlement est défini dans l'alinéa 9 (1) (f) du Code comme suit : «un commentaire vexant ou un comportement qui est jugé, ou peut être jugé raisonnablement comme étant importun.» (Traduction libre) La référence à un commentaire vexant ou à un comportement «jugé, ou pouvant être jugé raisonnablement comme étant importun» apporte un élément objectif à la définition du harcèlement. Cet élément reconnaît que, dans certains cas, on doit s'attendre à ce qu'un tel comportement ou de tels commentaires à connotation raciale soient choquants ou importuns, et aucune disposition n'exige qu'on s'objekte à un tel comportement avant qu'une violation du Code ne soit établie. Cet élément de la définition reconnaît également que, dans de nombreux cas, il est peu raisonnable d'exiger d'un individu, qui peut se trouver dans une situation vulnérable, qu'il s'oppose au traitement blessant avant d'être en mesure de faire valoir son droit de ne pas subir un tel traitement. Par conséquent, si une personne pose des gestes ou émet un commentaire qui se rattache à la race ou met l'accent sur celle-ci ou sur d'autres

caractéristiques fondées sur la race d'une personne, et que l'on peut raisonnablement croire qu'un tel commentaire ou comportement est importun, on peut considérer alors qu'il s'agit d'agissements contraires aux dispositions du Code. Il convient de noter qu'afin que les dispositions du Code relatives au harcèlement soient mises en application, le comportement ou les agissements en question ne doivent pas nécessairement se rapporter à la race, au lieu d'origine, aux croyances, etc. Il suffit qu'ils soient motivés par ces considérations. Par exemple, lorsqu'une personne est constamment traitée de façon injuste, lorsqu'elle est sans cesse le sujet de farces ou de plaisanteries, on peut en conclure, selon les circonstances particulières, que de tels agissements sont provoqués par la race de cette personne, même si les farces ou plaisanteries ne se rattachent pas directement à la race de la personne en question.

Chaque cas est évalué en toute objectivité. Toutefois, les qualificatifs à connotation raciale, les commentaires ridiculisant des personnes en raison de leurs caractéristiques physiques liées à leur race, au port de vêtements religieux, etc., ou le fait de singulariser un individu pour l'humilier ou le «tourmenter» de façon dégradante, ou toute autre agression reliée à la race, seraient, dans la plupart des cas, considérés comme des agissements «importuns.»

Le comportement ou les commentaires provoqués par l'adhésion d'une personne à un groupe racial qui, d'un point de vue objectif, peuvent ne pas être choquants, peuvent s'avérer importuns pour une personne en particulier. Si la personne indique clairement que c'est le cas, la persistance d'un tel comportement constituera, dans la plupart des cas, une violation du Code. Il faut noter que la jurisprudence dans le domaine du harcèlement est au premier stade de son développement. La Commission estime que certaines circonstances qui peuvent ne pas se rapporter de façon précise aux dispositions en matière de harcèlement peuvent néanmoins être couvertes par le Code en vertu des dispositions générales relatives à l'égalité des droits.

### Égalité des droits - Empoisonnement de l'existence

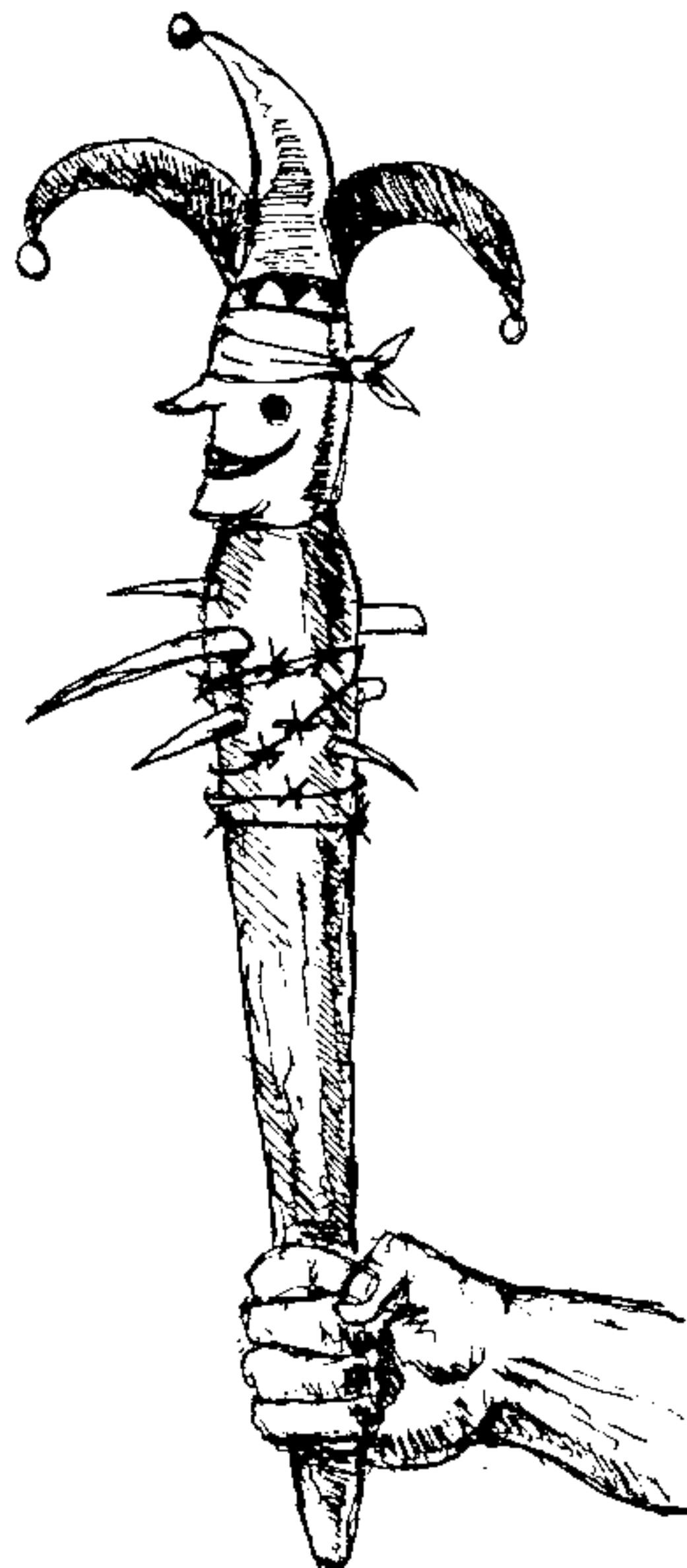
Le Code prévoit le droit à un traitement équitable dans les domaines des services, des biens et des installations, du logement,

des contrats, de l'emploi, et de l'adhésion à une association professionnelle (articles 1 à 5). Selon la Commission, les commentaires ou le comportement choquants ou menaçants peuvent, dans certains cas, «empoisonner» l'existence des victimes. Ces dernières sont alors assujetties à des conditions d'emploi, de location, de services, etc., complètement différentes de celles réservées aux personnes qui ne sont pas en proie au même type de commentaire ou de traitement. Dans de tels cas, il est possible que le droit à un traitement équitable ait été violé.

Chaque cas est évalué en toute objectivité. Toutefois, un exemple d'une situation qui pourrait contrevenir au Code parce qu'elle aurait «empoisonné» l'existence d'une personne, serait celui où un responsable ou un propriétaire déclarerait à un membre d'une minorité raciale, «Je me demande bien pourquoi vous ne rentrez pas dans votre pays. Vous n'êtes pas chez vous ici.» Bien que de telles paroles n'aient été prononcées qu'une seule fois, la victime ou les personnes qui font partie du groupe en question, peuvent à juste titre s'inquiéter de leur sort à long terme dans ce lieu de travail ou dans cet immeuble. D'autres employés ou locataires qui ne font pas partie de ce groupe racial n'auront pas à faire face aux mêmes préoccupations ni à souffrir de la même anxiété. De même, les personnes qui se heurtent à des commentaires, des affiches, des caricatures, ou des dessins affichés dans un environnement de services tel qu'un magasin, un restaurant, etc., ou un milieu de travail ou un établissement locatif qui dépeint les membres de leur race, groupe religieux, etc., d'une manière humiliante, peuvent être les victimes d'un acte d'empoisonnement de l'existence, contraire aux dispositions du Code. Ceci est également le cas avec les graffiti de même nature lorsque le pourvoyeur de services, l'employeur ou le propriétaire les a remarqués mais ne fait rien pour les éliminer. Selon les circonstances, il arrive que des personnes ressentent un sentiment d'humiliation, de colère ou de rancune que d'autres n'éprouvent pas en raison de leur race.

Il convient également de souligner que les personnes qui ne sont pas en proie à des commentaires ou à des traitements discriminatoires ou qui ne sont pas membres des groupes cibles peuvent aussi déposer plainte dans de telles circonstances.

Un tel droit a été confirmé par d'autres autorités législatives. Il est fondé sur le



principe suivant : peu importe qu'une personne ait ou n'ait pas été victime d'un traitement discriminatoire, si le fait d'être exposée à un tel traitement exerce un impact négatif sur sa «sensibilité», les droits de cette personne ont été violés. Et lorsque des pratiques de location discriminatoires sont exercées contre des membres d'une minorité visible, un locataire de race blanche a le droit de déposer plainte sur la base que ces locataires se sont vu refuser des avantages interraciaux et en ont été blessés. L'application de ces principes est examinée plus en détail ci-dessous.

#### **Commentaires ou agissements non dirigés vers un individu en particulier**

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la Commission estime que les insultes à connotation raciale ou les actes qui ne sont pas adressées à une personne en particulier mais qui, néanmoins, empoisonnent l'existence de cette personne, sont contraires aux dispositions du Code relatives à l'égalité. En voici quelques exemples : remarques dégradantes à connotation raciale, plaisanteries ou insinuations à propos d'un employé, d'un client ou d'un locataire faites à d'autres employés, locataires ou clients. Ces derniers peuvent porter atteinte au droit des personnes persécutées d'être traitées comme des êtres égaux et peuvent placer une barrière entre elles et nous. Commentaires, plaisanteries et insinuations à connotation raciale faites à propos d'autres groupes raciaux en la présence d'un employé, d'un locataire ou d'un client. Les membres de minorités raciales présents peuvent penser qu'on en dit autant d'eux lorsqu'ils sont absents.

Le racisme, les photographies humiliantes ou choquantes, les graffiti et autres éléments similaires. Ces derniers sont humiliants et portent également atteinte au droit des membres du groupe racial cible d'être traités comme des êtres égaux.

Les commentaires, les plaisanteries et les insinuations à connotation raciale à propos d'un employé, d'un client ou d'un locataire ou à propos d'un groupe racial duquel ils sont membres, adressés à un membre de ce groupe ou en présence d'un membre d'une minorité autre que raciale peuvent mettre ce dernier mal à l'aise et créer une atmosphère où les possibilités de relations interraciales bénéfiques sont éliminées ou amenuisées. Dans de telles situations, ou dans des situations semblables, le comportement en question doit être évalué de façon objective. Il doit être d'une telle nature et d'un tel degré qu'il entrave l'égalité en favorisant un empoisonnement de la qualité de vie.

#### **La responsabilité des dirigeants à l'égard du comportement ou des gestes posés par leurs représentants**

Un employeur peut être tenu responsable des actes de harcèlement d'un de ses employés, en vertu de «la théorie systématique de la responsabilité de la société.» Cette théorie avance que lorsqu'un employé occupe un poste d'autorité (p. ex., qu'il fait partie du «corps dirigeant») au sein de l'organisme, l'employeur est tenu responsable des agissements de cet employé. En termes plus simples, les actes des responsables, directeurs, etc., sont les actes de l'employeur.

On doit faire la distinction entre la responsabilité de l'employeur, telle que nous la décrivons dans le paragraphe précédent, et la responsabilité déléguée. Le Code (paragraphe 44 (1)) indique que tout acte posé ou non posé par un membre du conseil d'administration, un délégué, un employé ou un représentant de la compagnie, du syndicat, d'une association commerciale ou professionnelle, d'une association non enregistrée ou de l'organisme de l'employeur au cours de l'emploi sera considérée comme un acte posé ou non posé par la société, le syndicat, l'association commerciale ou professionnelle, l'association non enregistrée ou l'organisme de l'employeur. Ceci signifie que ces derniers seront tenus responsables des infractions au Code commises par leurs employés ou représentants, comme s'ils les avaient commises eux-mêmes.

Ce principe ne s'applique pas seulement aux employés, mais aussi aux fournisseurs de logements et de services.

Bien que la doctrine de responsabilité indirecte ne s'applique pas au harcèlement tel que défini dans l'alinéa 9 (1) (f) du Code, il s'applique aux violations des dispositions relatives à l'égalité des droits.

Il faut également noter qu'en vertu du paragraphe 38 (2) du Code, une commission d'enquête auprès de laquelle on a déposé une plainte en raison de harcèlement, peut demander à n'importe quelle personne qui était au courant du harcèlement, ou aurait dû l'être d'après les renseignements ou les faits en sa possession, et qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour mettre fin à de tels agissements ou qui n'a pas pénalisé la personne qui a commis l'acte de harcèlement malgré son autorité, de participer à l'audience. Le paragraphe 40 (4) permet à la commission de continuer à être saisie de la question. Cela signifie que si de tels agissements persistent, la commission peut se réunir à nouveau. Les personnes qui pensent que de tels agissements n'ont pas cessé doivent en faire part à la Commission.

Si, à la suite d'une enquête, la commission estime que les allégations indiquent que le harcèlement continue, elle demandera au ministre de convoquer à nouveau la commission d'enquête afin d'entendre ces nouvelles preuves. Si la commission découvre qu'un intéressé, qui était au courant de tels agissements, ou aurait dû l'être, omet d'exercer son autorité pour y mettre fin ou pénaliser la personne qui a commis l'acte de harcèlement, la commission peut ordonner qu'il prenne les mesures nécessaires pour y mettre fin.

Par conséquent, il est très important que les employeurs, y compris les personnes qui s'occupent de fournir des logements ou des services, élaborent des politiques qui établissent clairement que les agissements qui empoisonnent l'existence d'une personne quelconque sont interdits sur les lieux de travail ou dans l'établissement locatif, que cette personne soit un employé, un client ou un locataire, et fassent en sorte que tout manquement à cette politique soit sévèrement puni. De même, il est important que les directeurs et les responsables veillent à ce que tous les employés se familiarisent avec la politique, et règlent tout incident de ce genre, dont ils ont connaissance, rapidement et de manière efficace.

### Conventions collectives et politiques de la société

De plus en plus de conventions collectives comportent des dispositions portant sur la discrimination et le harcèlement. En plus des droits acquis en vertu du Code, une personne peut jouir d'autres droits en vertu d'une convention collective. De même, un certain nombre de compagnies ont mis en oeuvre des politiques à cet

égard, qui prévoient un recours en cas de harcèlement ou d'autres pratiques discriminatoires. Toutefois, les parties n'ont pas le droit de passer outre les dispositions du Code, et la convention collective ou les politiques d'une société peuvent empêcher une personne de faire valoir ses droits en vertu du Code.

Toute personne a le droit de vivre et de travailler dans un milieu exempt de com-

mentaires dégradants et d'agissements fondés sur la race, l'ascendance, le lieu d'origine, la couleur, l'origine ethnique, la citoyenneté et la croyance. De tels commentaires ou agissements constituent des pratiques destructrices qui nous affectent tous, même s'il ne s'agit que d'une «plaisanterie.» De tels commentaires et agissements peuvent paraître dégradants et humiliants aux yeux de la personne visée.

## Résultats

### *L'équité d'emploi au palier municipal*

L'emploi dans les municipalités représente un baromètre clé de la diversité et de la mobilité raciale et ethnique au Canada. Les municipalités ont toujours constitué une source d'emploi stable, favorisant la mobilité ascendante pour de nombreux groupes ethniques exclus des emplois du secteur privé.

L'industrie privée se reporte souvent, dans ses pratiques d'embauche, aux décisions du gouvernement. Si l'on considère que le gouvernement est en faveur d'un élargissement de la base d'emploi, le secteur privé aura souvent tendance à suivre l'exemple. Inversement, la réticence du gouvernement à faire progresser certains groupes peut exercer un impact négatif sur l'avancement de ces groupes dans les autres secteurs de l'économie. Les données américaines montrent que les salaires des minorités raciales sont plus élevées au gouvernement municipal que dans le secteur privé. Toutefois, ces groupes ont toujours gagné moins que les Blancs au gouvernement municipal.

### *L'équité d'emploi dans la communauté urbaine de Toronto*

#### *L'équité d'emploi : une stratégie pour les années 90*

Division sur l'équité d'emploi  
La municipalité de Toronto, juillet 1989.

Le «Equal Employment Opportunity Report: A Strategy for the 90's» (rapport sur l'équité en matière d'emploi dans la communauté urbaine de Toronto : une stratégie pour les années 90) affirme que, en vertu du modèle d'exploitation actuel de l'équité d'emploi, la communauté urbaine de Toronto a fait peu de progrès en ce qui a trait à l'égalité sur les lieux de travail. Les progrès sont tout aussi minimes sur le plan de la représentation et de la distribution équitables des membres des groupes cibles au sein de la population ac-

tive de Toronto. Les femmes travaillent encore principalement dans les services sociaux et postes de commis et sont sous-représentées dans les postes de gestion, plus particulièrement dans les postes de direction supérieure. Les stratégies de dotation en personnel existantes continuent à encourager la croissance de la main-d'oeuvre occasionnelle et temporaire, phénomène qui exerce un effet défavorable sur les femmes. La ségrégation professionnelle des femmes a contribué à un changement minime en matière d'écart salariaux. Les personnes handicapées sont sous-représentées dans la population active. La municipalité n'emploie que 46 personnes handicapées, lesquelles avaient été embauchées dans le

cadre du programme pour les handicapés, soit 0,4 % du total de la main-d'oeuvre. Les données relatives à l'accessibilité (Statistique Canada, 1986) indiquent que 10,7 % des membres de la population adulte âgés de 15 à 64 ans présentent un handicap physique. La politique actuelle exige de la municipalité qu'elle assure un traitement égal, mais elle ne présente aucune disposition quant à l'uniformité des résultats.

L'énoncé de politique initial sur l'équité en matière d'emploi de la municipalité de Toronto faisait remarquer au personnel de gestion et aux employés que le respect des droits de la personne constituerait un principe directeur des politiques et des pratiques d'emploi. Cependant, il existe peu

de clauses permettant d'aider la municipalité à corriger la distribution inégale des groupes cibles dans la municipalité de Toronto.

Il existe encore une certaine confusion quant aux normes qui devraient servir à mesurer l'égalité. Les modèles d'équité d'emploi traditionnels suggèrent que l'uniformité du traitement et le degré de l'engagement organisationnel constituent des mesures adéquates de discrimination et d'égalité. Plus récemment, des mesures statistiques de la représentation, de la répartition professionnelle et des revenus ont été proposées en tant que mesures d'équité plus valables. Si l'on appliquait de telles normes axées sur les résultats, la communauté urbaine de Toronto répondrait pas aux attentes.

Toronto a mis en place une base de données ÉME (équité en matière d'emploi), critère essentiel pour mesurer l'égalité. Or, la base de données actuelle est incomplète en ce qui a trait aux personnes handicapées et aux minorités visibles. Elle ne comporte aucune directive précise du Conseil sur la collecte de données relatives à ses employés actuels, pas plus qu'elle ne précise clairement si nous avons le pouvoir de recueillir des données de pré-embauchage. Sans l'une ou l'autre de ces sources de données, la municipalité n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité des initiatives en matière d'équité d'emploi.

Par ailleurs, la municipalité de Toronto ne possède aucun système de gestion pour ses initiatives en matière d'équité d'emploi. Il n'existe aucun objectif mesurable autre que le respect du Code des droits de la personne de l'Ontario et l'abolition des écarts salariaux. En l'absence d'objectifs précis, les programmes ÉME n'ont pu être mis en oeuvre de façon stratégique. Des programmes tels que le Secondment Program (programme d'affectation provisoire), qui est un excellent programme de perfectionnement professionnel, n'ont pas été directement associés à l'équité d'emploi.

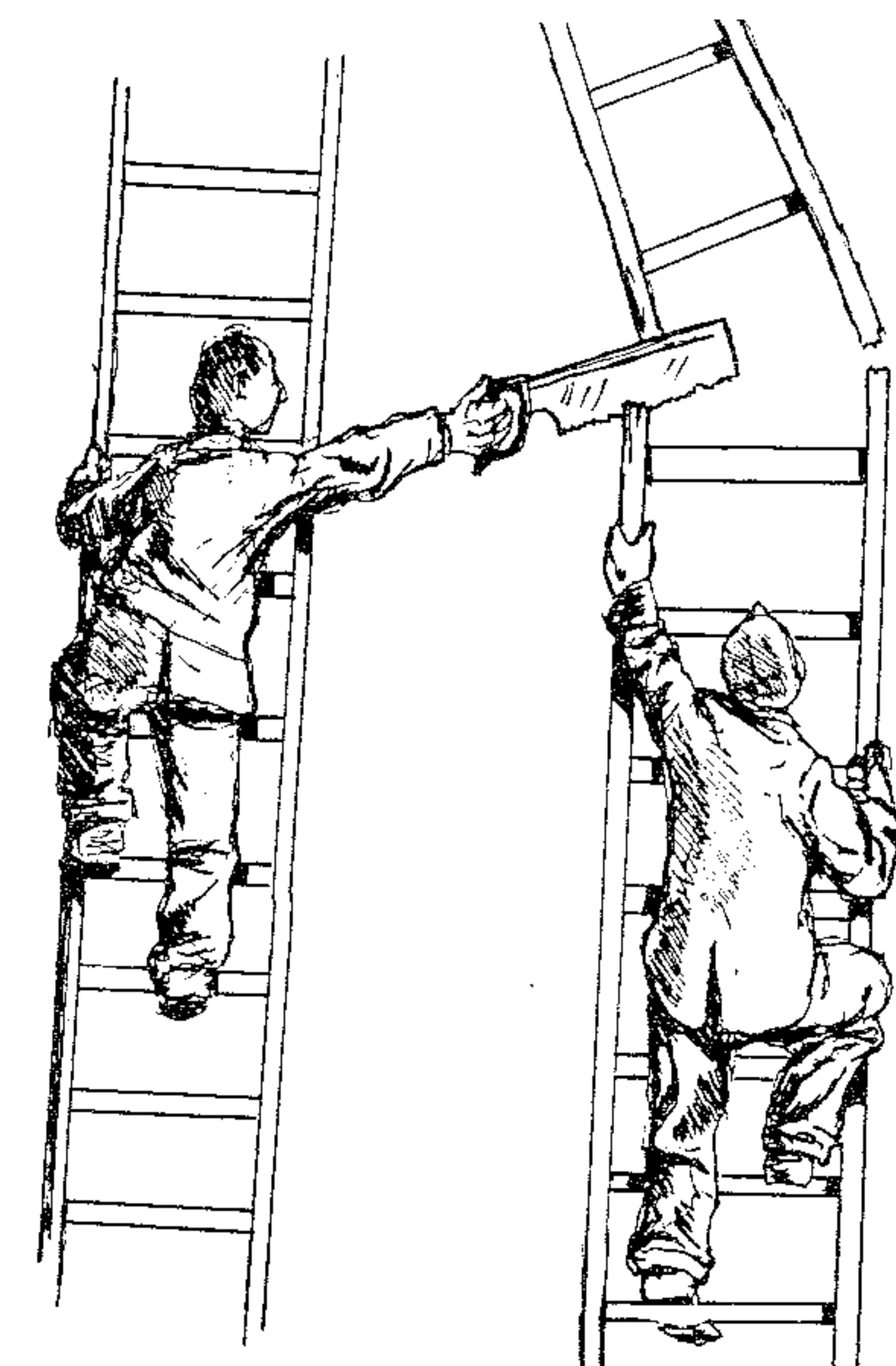
Alors que le programme d'affectation provisoire est censé favoriser l'équité d'emploi, aucun objectif n'a été établi en matière de représentation des groupes cibles au sein du programme, et il est impossible d'évaluer son succès en tant qu'initiative ÉME. De même, des programmes tels que l'anglais langue seconde ont été mis en place en se fondant sur l'hypothèse qu'ils favorisent l'équité

d'emploi pour les minorités, mais ils ne comportent aucune indication quant aux objectifs du programme vis-à-vis de l'emploi des membres des minorités visibles.

L'absence d'un cadre de gestion favorisant des initiatives portant sur l'équité d'emploi a d'autres conséquences. Il est difficile d'identifier les fonds et les ressources utilisés pour parvenir à l'égalité et d'évaluer la rentabilité des programmes. Il est également très peu pratique de combiner des programmes qui se complètent. Tandis que plusieurs services ont mis en oeuvre des programmes très efficaces, ceux-ci ont souvent été appliqués sans tenir compte d'autres initiatives similaires et ils ne profitent pas du soutien des services corporatifs. Par conséquent, des initiatives telles que l'incitation au recrutement dans des groupes cibles spécifiques n'ont pas été soutenues par d'autres activités corporatives telles que la dotation en personnel, les demandes de création d'emplois et les processus d'approbation budgétaire. Par ailleurs, l'absence d'un énoncé d'objectifs précis et d'un cadre organisationnel complet et détaillé, qui constituent tous deux une stratégie en matière de ressources humaines et une stratégie d'équité en matière d'emploi, rendent difficile l'établissement de stratégies globales en matière d'équité d'emploi au sein de la municipalité. Le programme ÉME relève toujours de la division sur l'équité d'emploi. La division ne peut pas mettre en oeuvre l'équité d'emploi de la part de la municipalité, pas plus qu'elle ne peut en être la conscience.

En 1985, le document «Equal Employment Opportunity: First Report» (Équité en matière d'emploi: premier rapport) identifiait certains problèmes critiques relatifs à la répartition de la main-d'oeuvre des membres des minorités visibles. Il mettait au grand jour une ségrégation professionnelle considérable, un grand nombre de femmes membres de minorités visibles étant surreprésentées dans les postes de services de santé et sociaux. Tous les membres des minorités visibles étaient sous-représentés dans les postes de gestion et étaient représentés d'une façon inégale dans les postes à temps partiel, temporaires et occasionnels. Une étude statistique préliminaire terminée en 1987, a attesté un certain déplacement des travailleurs temporaires et à temps partiel des minorités visibles vers des postes permanents.

Depuis le premier rapport ÉME, aucune initiative spécifique n'a été introduite pour réduire le besoin des sociétés d'employés à temps partiel ou pour diminuer la ségrégation professionnelle des membres des minorités visibles. En outre, étant donné le manque de fiabilité de la base de données sur les minorités visibles, la municipalité n'a pas été en mesure d'évaluer les progrès réalisés à cet égard. La grande majorité des initiatives prises en faveur des membres des minorités visibles depuis 1985 a été associée à la création d'un meilleur climat dans les relations interraciales. La division des relations interraciales et multiculturelles du CAO a, par le biais de programmes de formation et d'interventions organisationnelles, aidé les directeurs à mieux comprendre et à traiter plus efficacement les problèmes et les conflits qui surviennent au sein d'une main-d'oeuvre multiraciale et multiculturelle. Un certain nombre de services ont demandé au personnel de cette division d'assister les directeurs dans la résolution de conflits et la formation d'équipes dans les bureaux où un grand nombre de membres de minorités et de personnes n'appartenant pas à des minorités travaillent ensemble.



### **Segmentation de l'emploi dans la ville de New York**

**Segmentation de l'emploi dans les agences municipales de la ville de New York**  
Community Service Society Institute for Community Empowerment  
New York, N.Y., 1989.

Cette étude suit une analyse effectuée en 1985 sur l'emploi dans le secteur privé à New York, qui révélait que les Noirs et les membres de la communauté hispanique n'avaient pas bénéficié de façon significative de la croissance de l'emploi dans le secteur privé, suite à la récession de 1975. Cette étude a permis de découvrir que ces groupes sont étroitement concentrés dans un éventail relativement petit d'industries et de professions. Même dans les industries où ils sont représentés de façon proportionnée, peu de possibilités d'avancement ou d'accès à des postes de gestion leur sont ouvertes. Étant donné l'exclusion des Noirs et des Latins du secteur privé, leur accès à des emplois

et à l'avancement dans le secteur public est de plus en plus critique pour le bien-être et l'avenir de leurs communautés.

En dépit des efforts déployés à l'échelon national en vue de prendre des mesures positives, suite au mouvement des droits civiques et à l'adoption des lois sur les droits civiques de 1964 et 1972, la ville de New York n'a pas été en mesure d'élaborer un plan d'action positive. La ville de New York est actuellement la seule ville américaine majeure qui ne possède aucun plan d'action positive au niveau du secteur public.

En 1986, l'étude a révélé que les Blancs étaient surreprésentés au sein de la main-d'œuvre de 28 des 66 agences municipales examinées. Les Noirs et les Latins représentent une proportion inégale des employés gagnant des revenus précaires : en 1986, les Noirs et les Latins comptaient pour 80 % des personnes qui gagnaient moins de 20 000 \$, malgré le fait qu'ils ne constituaient que 42 % de la population active de la ville.

La majorité des femmes blanches, noires et latines sont employées dans des agences qui paient mal, telles que les services sociaux et les ministères des Parcs et de la Santé. Dans de telles agences, les Blancs sont ceux qui ont accès aux postes les mieux payés. La majorité des hommes blancs employés par la ville de New York travaillent dans des agences offrant des salaires élevés, telles que les services de police et des incendies et, en dépit du fait que leur nombre décline au sein de la main-d'œuvre, ils retiennent une part disproportionnée des emplois à salaires élevés.

Malheureusement, bien que la loi américaine sur l'équité d'emploi ait été adoptée en 1972, les résultats de cette étude démontrent qu'il n'y a eu aucun changement important dans la ville de New York en matière d'embauche et de mobilité d'emploi dans le secteur public pour les minorités raciales et les femmes depuis cette date.

### **Obstacles à la création d'entreprises minoritaires**

**L**es petites entreprises, à propriétaire indépendant, constituent la base de l'activité économique du Canada. Le Canada dépend des petites entreprises pour survivre sur la scène économique. De plus en plus de Canadiens cherchent à lancer leur propre entreprise en vue d'atteindre l'indépendance financière et l'autodétermination.

Les Canadiens qui travaillent à leur compte représentent désormais 13 % de la population active, soit près d'un travailleur sur sept. Depuis 1976, le nombre de personnes qui travaillent à leur compte a plus que doublé par rapport au nombre de travailleurs salariés. Entre 1978 et 1986, 59 % des nouveaux emplois en Ontario ont été créés par des compagnies de moins de vingt employés. Les quelque 1,5 million de Canadiens qui poursuivent le rêve de lancer leur propre entreprise contribuent à la croissance de l'emploi.

Toutefois, les minorités raciales sont sous-représentées dans le monde canadien des affaires. Sur cent personnes considérées comme étant membres de minorités visibles, environ sept travaillent à leur compte (Multiculturalisme Canada 1987). Ce chiffre se compare à neuf personnes sur cent appartenant à d'autres ethnies. Les Noirs qui travaillent à leur compte représentent environ trois pour cent des travailleurs noirs au Canada. Pour ce qui est des Autochtones, la proportion est d'environ un pour cent.

Pourquoi les minorités sont-elles sous-représentées? Ce problème doit être résolu si les entreprises minoritaires tiennent à être en mesure de jouer un rôle en vue d'aider leur communauté à pénétrer le courant principal de la croissance économique.

Les études suivantes, effectuées en Ontario, au Royaume-Uni et aux États-Unis, nous fournissent quelques éclaircissements.

**Barrières culturelles à la création d'entreprises en Ontario**

**Surmonter les barrières culturelles à la création d'entreprises**

McMullen et Mason  
Ministère des Affaires civiques et culturelles de l'Ontario, Toronto, 1987.

Cette étude avait pour objet d'évaluer les facteurs qui comportent des avantages ou des inconvénients sur l'exploitation des entreprises ethniques en Ontario. Bien que peu concluant et bref, l'exposé suivant nous fournit un résumé des résultats les plus importants.

Le tableau suivant renseigne sur la façon dont les auteurs ont classé les obstacles en fonction de leur niveau de discrimination et de racisme. Ces obstacles sont considérés comme des barrières personnelles, de procédure ou structurelles. La discrimination personnelle est un obstacle entre deux personnes. La discrimination de procédure est un obstacle entre un individu et un organisme en raison de différences de comportement. La discrimination structurelle est un obstacle entre des groupes et des institutions fondé sur des préjugés et des présuppositions.

Le rapport conclut que la culture, renforcée par les modèles d'immigration, constitue un encouragement pour les Coréens, les Arabes, les Chinois et certains Indo-Pakistanais à lancer leur propre affaire. Ces mêmes facteurs ont tendance à devenir des barrières ou des obstacles pour les Antillais et les Philippins.

**Entreprises appartenant à des Noirs à Atlanta**

*Billions in the Black: Consumer Spending Patterns*  
(Des milliards dans le noir : habitudes de consommation)

*Black Pages d'Atlanta*  
Adrienne Harris pour Fast Forward, Atlanta, février 1989.

Cinq cents.

Moins que la valeur sur le marché de deux barres de gomme Bazooka. C'est à peu près ce qui, sur chaque dollar gagné par les consommateurs noirs d'Atlanta, est

**Résumé des barrières à la création d'entreprises**

**1. Barrières inhérentes aux membres de la communauté ethnique :**

**a. Personnelles**

Manque d'aptitudes en commercialisation.  
Manque de connaissances en matière de normes générales.  
Difficultés au niveau de la langue.  
Pas de possibilité d'accéder à des sources de financement.  
Ego et ambition.

**b. Dans la communauté ethnique**

Manque de leadership.  
Manque de connaissances en matière de normes générales.  
Qualifications professionnelles non reconnues.  
Refus d'embaucher les femmes au sein des entreprises.  
Éthique protestante du travail.

**2. Barrières inhérentes aux individus aux institutions en général :**

**a. Discrimination personnelle démont par ce qui suit**

Attitude de méfiance.  
Insensibilité du personnel vis-à-vis des différences.  
Intimidation.

**b. Discrimination de procédure**

Les présuppositions culturelles intégrées à la conception des documents, et la prestation de renseignement et de services.  
Difficulté d'accéder à l'information et aux services gouvernementaux.  
Affronter les organismes de réglementation.  
Essayer de rivaliser avec des quasi-monopoles.

**c. Discrimination institutionnelle**

Accès limité au gouvernement.  
Normes d'accréditation dépassées.  
Accès limité aux sources de financement.  
Accès limité aux fournisseurs.  
Préjudice.

Etant donné que toutes ces communautés ont immigré plus ou moins en même temps, les différences entre les taux de participation vers les emplois indépendants doivent provenir de facteurs autres que les possibilités économiques.

La cohésion de la cellule familiale et le développement d'une communauté unifiée semblent constituer les variables

importantes dans la décision de lancer sa propre entreprise. Plus la communauté est solidaire, plus le taux de participation est élevé. On associe les communautés fragmentées et le peu d'associations actives aux faibles taux de participation dans le monde des affaires.

Le principe que Tyler et d'autres dirigeants d'entreprise et communautaires tentent de populariser est que les efforts personnels de collaboration constituent la clé du pouvoir économique des Noirs. Lorsqu'une communauté appuie ses entreprises, celles-ci connaissent la croissance, créent des emplois et produisent des revenus pour cette communauté. Tyler déclarait que «nous avons plus d'argent aujourd'hui dans la communauté noire que nous n'en avons jamais eu. Le problème est de parvenir à faire circuler cet argent au sein de notre propre communauté.»

L'étude estime que les Noirs d'Atlanta dépensent entre 10 et 12 milliards de dollars par année en biens de consommation. En 1982, dernière année pour laquelle le Bureau de recensement américain a rapporté des données économiques, on comptait 7 077 entreprises appartenant à des Noirs en exploitation dans la région métropolitaine.

Alors que le sondage des Black Pages ne concernait pas particulièrement la relation entre la clientèle des entreprises appartenant à des Noirs et les taux d'échec des entreprises noires, Tyler a souligné qu'il suffisait de peu de logique pour découvrir le lien entre ces deux facteurs. Tyler a mentionné que les Noirs possédaient Air Atlanta, par exemple, qui ne tirait que deux pour cent de ses revenus des consommateurs noirs. Le transporteur aérien commercial a souffert d'une série de crises financières qui l'ont forcé à cesser toute activité en 1987, après seulement trois ans d'exploitation.

«Les Noirs dans cette ville dépensent 400 millions de dollars par année pour

voyer en avion,» ajoute Tyler. «Si Air Atlanta avait perçu ne serait-ce que 15 % de cette somme, ses avions voleraient toujours.»

Après la fermeture d'Air Atlanta, Tyler a entendu dire que des Noirs attribuaient cet échec au fait que la direction d'une compagnie aérienne n'est pas la place d'un Noir. «Cette attitude reflète des décennies et des décennies de conditionnement négatif, qui remonte à l'époque de l'esclavage, et qui subsiste encore souligne-t-il. Beaucoup de Noirs n'accordent pas leur clientèle à d'autres Noirs, ce qui au fond revient à dire : "Je ne vous fais pas confiance parce que j'ai une piétre opinion de moi-même et que vous me représentez".»

Selon Tyler, en plus des problèmes associés à l'opinion qu'ils se font d'eux-mêmes, l'intégration nuit à la clientèle des entreprises appartenant à des Noirs. «À un moment donné, nous étions isolés et nous devions rester ensemble, mais nous étions malgré tout en mesure de profiter de certains avantages et de prospérer. Plus

d'entreprises florissantes appartenant à des Noirs ont offert des emplois pendant la ségrégation qu'elles ne le font aujourd'hui.» Toutefois, même avec le «Jim Crowism» derrière nous, les Noirs choisissent de vivre, de travailler et de dépenser leur argent hors des quartiers historiquement noirs.

Ed Menifee, vice-président général de l'Atlanta Business League, a déclaré qu'en dépit des nouvelles libertés qu'elle a entraînées, l'intégration ne constitue pas une excuse pour ne pas soutenir les entreprises appartenant à des Noirs.

«Pour parvenir à atteindre nos objectifs, nous devons faire quelques sacrifices majeurs,» déclare Menifee. «Nous devrons peut-être conduire quelques milles de plus ou attendre quelques jours de plus pour passer une commande spéciale. Toutefois, il est important de nous serrer les coudes parce que si nous ne le faisons pas, nous serons toujours forcés d'attendre des autres qu'ils nous offrent des emplois et des possibilités que nous devrions en fait créer nous-mêmes.»

### **Entreprises appartenant à des minorités au Royaume-Uni**

#### **Entreprises appartenant à des Noirs dans la circonscription de Brent**

Peter Wilson et John Stanworth  
Small Business Research Trust, Londres, 1985

Une étude sur les entreprises appartenant à des Afro-antillais et à des Asiatiques dans certaines parties du quartier londonien de Brent a été entreprise en 1982 et une étude de suivi a été effectuée en 1984. Leur objectif était d'identifier «la nature et l'étendue des problèmes particuliers des entreprises asiatiques et afro-antillaises... leur impact en tant qu'obstacles à leur entrée dans les affaires et en tant que contraintes sur la croissance de sociétés établies.»

#### **Croissance et développement**

En termes de chiffres, d'échelle des opérations et de complexité, il s'est avéré que les deux groupes ethniques étaient désavantagés en ce qui concerne l'activité économique générale. La plupart des entreprises se consacraient au commerce de détail de niveau inférieur et aux ser-

vices personnels, et fonctionnaient à partir d'un seul emplacement, avec un personnel de 2,4 employés à plein temps et de 1,4 employé à temps partiel en moyenne (ce qui comprend les propriétaires et leur famille immédiate). La concurrence entre les entreprises était vive, particulièrement dans le commerce de détail alimentaire, ce qui avait tendance à diminuer les avantages financiers tirés de la propriété du capital. De plus, les entreprises afro-antillaises se sont révélées encore plus désavantagées que les entreprises asiatiques avec des perspectives de développement proportionnellement inférieures, en particulier en matière de ventes annuelles (les entreprises asiatiques avaient des ventes presque trois fois supérieures aux entreprises afro-antillaises). La conclusion était extrêmement importante pour les perspectives d'avenir des communautés minoritaires et indiquait que même si le nombre absolu d'entreprises augmentait (au moins pour le groupe asiatique), leur diversité, complexité et échelle d'opérations restaient limitées. Tout en reconnaissant les limites de ses observations sur la formation commerciale des Noirs et les taux de cessation

d'activités, l'étude concluait que «le groupe afro-antillais était à l'origine de moins d'entreprises au cours des dernières années que le groupe asiatique. En fait, la croissance des entreprises afro-antillaises était faible selon cette étude.» Comparé à l'année de base 1982, le taux de création annuel brut d'entreprises asiatiques était de 22 % et le taux de cessation d'activités était de 12 %, ce qui donne un taux net très important d'augmentation de 10 % par an. Le taux de création des entreprises afro-antillaises était de 10 % et leur taux de cessation d'activités était de 13 % par an, ce qui révélait une importante diminution nette de 3 % par an.

À la différence des Asiatiques qui, historiquement, ont l'expérience des affaires et une forte solidarité au niveau de la famille et de la communauté, les Afro-antillais subissent les inconvénients d'une communauté étrangère sans les mécanismes intermédiaires et le passé commerçant qui sont importants pour survivre. Ces conclusions indiquent qu'il est nécessaire d'intervenir de façon appropriée afin d'augmenter le taux de création de nouvelles entreprises dans le groupe afro-antillais.

## Marchés

Il apparaît que les entreprises dépendaient pour une grande part des marchés ethniques locaux dans lesquels les faibles revenus disponibles par foyer avaient tendance à fixer une limite à la demande des consommateurs. Une fois encore, les entreprises afro-asiatiques étaient plus dépendantes des clients minoritaires que les entreprises asiatiques. De nombreuses entreprises considéraient une telle dépendance comme un obstacle à une survie ou à un développement à plus long terme, mais, en même temps, étaient incapables de réduire leur vulnérabilité en effectuant des changements au niveau de la commercialisation ou des marchés. Étant donné que le changement et le développement en matière de commercialisation constituent la solution d'une croissance des affaires, les perspectives des minorités paraissaient limitées.

## Finances

Il était évident que certaines entreprises afro-antillaises étaient gravement sous-capitalisées alors que les entreprises asiatiques semblaient être correctement financées, à la fois au moment de la formation de l'entreprise et au cours de l'expansion ultérieure. L'étude révélait un écart important et inattendu dans l'utilisation du financement bancaire selon les groupes, les entreprises afro-antillaises empruntant très peu au moment de leur création.

La raison de cet écart pourrait avoir comme origine une expérience négligeable dans les affaires, des marchés restreints et des gammes de produits étroites et un accès limité à des sources de financement privées (de la part du groupe afro-antillais). Par contre, de nombreux entrepreneurs asiatiques disposaient d'antécédents prouvés en matière d'entreprises, exploitaient des marchés plus larges et avaient accès à des sources de financement non institutionnelles, parmi la famille, la communauté ou d'autres intermédiaires. Les banques locales semblaient avoir une admiration presque excessive pour l'homme d'affaires asiatique, mais, par contre, négligeaient d'une certaine façon les Afro-antillais, ce qui avait un effet sur les prêts accordés aux deux groupes et pourrait avoir contribué involontairement à l'écart observé en matière d'emprunt. Il existait plusieurs explications objectives, y compris un manque relatif de communications

entre les banques et les entreprises afro-antillaises.

La majorité des entreprises ont recherché des financements extérieurs au cours de la période de deux ans, les Afro-antillais ayant besoin en moyenne de 12 000 \$ et les Asiatiques de 27 000 \$. Les difficultés rencontrées par les entreprises asiatiques auprès des banques constituaient une exception et un seul refus a été enregistré. Par contre, 40 % des entreprises afro-antillaises se sont heurtées aux banques, soit en se voyant refuser des prêts soit en trouvant les conditions de prêt inacceptables.

Il existait certains indices de relations positives selon l'ancienneté, la taille et les performances de l'entreprise et sa capacité à exiger des ressources financières. Ceci est conforme aux désavantages éprouvés sur les marchés financiers par les petites entreprises en général. La subjectivité reconnue des décisions en matière de prêts est soumise de façon étroite aux allégations de stéréotypes injustes et de discrimination raciale qui, même dans cette étude, constituent une explication résiduaire (mais non prouvée) des écarts notés dans les capacités d'emprunt.

## Aide du secteur public

Sans assistance particulière pour les entreprises minoritaires de la part du gouvernement, l'utilisation des programmes généraux d'aide aux entreprises s'est révélée négligeable. La raison tenait au manque d'assistance consacrée aux activités de vente au détail ou de services, dans lesquelles se trouve la plupart des entreprises appartenant à des groupes minoritaires.

## Causes de participation inégale

L'étude révélait que les entreprises afro-antillaises sont plus désavantagées que les entreprises asiatiques sous un certain nombre d'aspects. Sur la base des données recueillies concernant les inconvénients des petites entreprises en matière de produits, de locaux et de marchés de capitaux, l'entreprise afro-antillaise était incapable de rivaliser à égalité avec la population commerciale en général pour obtenir les ressources rares et les possibilités commerciales. Cette concurrence inégale avait plusieurs causes :

La pauvreté relative tend à réduire les capitaux disponibles pour les investissements, à restreindre les possibilités de for-

mation et d'éducation et à limiter l'accès des emplois mieux payés, particulièrement dans les domaines du commerce et de l'industrie. À leur tour, les possibilités réduites en matière de travail ont tendance à restreindre l'éventail et la portée des activités d'entreprises, habituellement alimentées par des compétences et des expériences correspondantes. Une étude récente des difficultés rencontrées par la population noire en Grande-Bretagne confirme qu'il existe toujours des disparités en matière d'emploi, de participation de main-d'œuvre et de niveaux de revenus. Si l'on souhaite que le nombre d'entrepreneurs dans les minorités augmente, les compétences et expériences acquises sur le marché du travail doivent être mieux réunies. Des revenus disponibles faibles et, par conséquent, des dépenses de consommation moindres, entraînent également des occasions d'affaires plus rares et, de plus, ces occasions se situent sur des marchés de produits et services étroits et de bas niveau.

En tant que groupes d'immigrants récemment installés, on peut dire que la procédure d'intégration culturelle et d'assimilation économique dans la société est encore en cours. L'activité commerciale indépendante en tant que possibilité légitime de produire un revenu n'est pas partout reconnue parmi les groupes récemment établis. La réponse des grandes institutions publiques à la participation économique croissante des minorités n'a pas toujours été favorable.

Les possibilités de lancer des entreprises sont limitées par une discrimination institutionnelle dans le monde des affaires ainsi que dans la société en général. L'étude a révélé des présuppositions injustifiables sur le comportement des entrepreneurs noirs qui entraînaient une stéréotypie défavorable, qui, à son tour, laissait percevoir davantage de risques dans les projets de ces entrepreneurs. Le résultat final était une diminution de l'accès aux ressources, ce qui n'améliorait pas du tout le contexte de pauvreté relative et de désavantage général pour les petites entreprises. L'étude établissait que la seule existence d'une discrimination perçue (par rapport à réelle) était suffisante pour réduire le quota d'entrepreneurs noirs en-dessous du quota optimal.

## Conclusions

L'étude a révélé une différence con-

sidérable dans l'impact des désavantages sociaux et économiques des deux groupes, étant le point de vue selon lequel une compréhension réfléchie des caractéristiques d'un groupe est indispensable à l'élaboration d'une politique. Ce qui est valable pour un groupe peut ne pas l'être pour un autre. L'étude a confirmé la très faible participation du groupe afro-antillais au monde des affaires, mais a également répertorié une gamme essentiellement étroite d'activités de commerce de détail et de services, et démontré la situa-

tion précaire de ces entreprises. Les problèmes et perspectives globaux de ces entreprises étaient axés sur la concurrence locale, le financement, la baisse de revenus et l'augmentation des coûts. Les entreprises, en particulier celles appartenant à des Afro-antillais, étaient également sensibles aux conditions environnementales locales et aux effets de la discrimination raciale sur leurs clients éventuels, et en particulier les comportements des clients, qu'ils soient blancs ou noirs.

D'autre part, alors que la situation des entreprises locales aurait pu réduire les performances des entreprises asiatiques, celles-ci avaient moins de handicaps que les firmes afro-antillaises. Elles disposaient de plus de capitaux dès leur lancement, grâce aux capitaux provenant de la famille et d'intermédiaires de la communauté qui permettaient de combler l'écart entre les fournisseurs internes et externes de ressources financières pour les entreprises.

### **Entreprises autochtones au Labrador**

#### **Développement des entreprises autochtones au Labrador**

Labrador Friendship Centre, 1989

Les entreprises autochtones et le développement économique au Labrador souffrent d'un manque d'accès aux capitaux et d'assistance technique. Les entreprises appartenant à des autochtones restent largement en marge de la vie économique communautaire et régionale dans son ensemble. Leurs besoins sont graves et multiples. Il s'agit là des conclusions d'une étude ayant pour objet l'identification des facteurs entravant le succès économique des entreprises traditionnelles et non traditionnelles créées par les Autochtones du Labrador.

#### **L'évolution historique**

Avant l'arrivée des explorateurs européens, les autochtones du Labrador vivaient une existence indépendante. Ils exploitaient les ressources locales de gibier, volailles, mammifères marins et poissons qui leur donnaient nourriture, vêtements, chauffage et abri. Ils étaient nomades, se déplaçant selon les nécessités pour exploiter au mieux leur base de ressources. Leur niveau de vie matérielle était bas mais ils étaient autosuffisants; ils jouissaient d'une culture distincte et pouvaient être fiers de leur adaptation à un rude environnement. L'arrivée des commerçants et des missionnaires européens, entre le XVI<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle, a provoqué apporté certains changements fondamentaux dans le style de vie des Autochtones. Les Inuits sont tombés sous l'influence des missionnaires moraves qui les ont convertis au Christianisme, les ont persuadés d'adopter une vie plus sédentaire dans les villages et leur ont appris à pêcher pour commercialiser leurs prises afin de les aider à défrayer les coûts

d'exploitation de la mission et à fournir des services médicaux et autres aux Inuits. Les Innus, qui vivaient à l'intérieur des terres, avaient moins de contacts directs avec les européens. Ils sont devenus trappeurs pour la Compagnie de la Baie d'Hudson et d'autres compagnies, échangeant les peaux des animaux contre différentes marchandises européennes. Pendant la période d'expansion économique qui a duré plusieurs siècles, le mode de vie et la culture des peuples autochtones, bien que modifiés, n'ont pas été perturbés totalement. Ils ont atteint un équilibre avec la société euro-terreneuvienne.

Au cours du vingtième siècle, cet équilibre a été compromis. Le changement a débuté en 1926 lorsque les Moraves ont mis leurs opérations commerciales entre les mains de la Compagnie de la Baie d'Hudson. Cette compagnie a diminué ses avances de crédit, forçant les Inuits à intensifier leurs opérations de trappe et augmentant ainsi leur dépendance vis-à-vis des marchés européens. La dépression des années 1930 a gravement atteint ces marchés. Les pêcheurs et trappeurs autochtones, qui s'en remettaient régulièrement aux Européens pour leurs fusils, munitions et biens de consommation, virent leur niveau de vie se détériorer rapidement.

La Seconde Guerre mondiale a fait apparaître les premiers signes de la société moderne sur les côtes du Labrador avec la création d'une base aérienne à Goose Bay. Cette base a été agrandie pendant la guerre froide au cours des années 1950 et une chaîne de stations radar fut construite le long de la côte nord du Labrador. Les travaux de construction à la base et dans les stations radar permirent aux Autochtones du Labrador de goûter pour la première fois au travail salarié, et les Américains chargés de l'entretien les exposèrent à l'abondance matérielle, aux fêtes et à l'alcool, typiques de la vie nord-

américaine. Le «boom» militaire des années 1950 et 1960 a été ensuite suivi par le «fiasco» des années 1970 lorsque les Américains se sont retirés.

Les années 1960 et 1970 ont également vu l'ouverture de l'ouest du Labrador au développement industriel avec la construction de deux importantes mines de fer à Wabush et Labrador City et un important projet hydroélectrique à Churchill Falls. Ce dernier a causé l'inondation d'énormes territoires de trappe et de chasse excellents, sans aucune consultation préalable ni compensation ultérieure pour les Innus et les familles d'immigrants concernés. La croissance industrielle urbaine a entraîné des changements démographiques majeurs au Labrador. Les villes de Labrador City, Wabush, Churchill Falls et Happy Valley-Goose Bay ont été peuplées par des nouveaux arrivants, provenant principalement de Terre-Neuve. Les peuples autochtones devinrent une minorité au Labrador avec une société blanche prédominante.

Au cours du vingtième siècle, et particulièrement depuis la Confédération en 1949, les gouvernements ont été amenés à jouer un rôle de plus en plus important dans la vie du Labrador. Même s'ils étaient souvent bien intentionnés, ils ont trop souvent été guidés par une vue erronée et irréaliste des possibilités de développement. À quelques exceptions notables près, jusqu'à très récemment les politiques du gouvernement ont visé à intégrer les peuples autochtones à un mode de vie urbain et industriel.

Les peuples autochtones continuent de produire une grande partie de leur nourriture locale, mais même cette activité, qui nécessite des investissements en motoneiges, combustible et munitions a été sapé au fur et à mesure que les liquidités devenaient plus rares dans les dernières années. Étant donné que les magasins généraux des communautés

autochtones sont exploités par des agents du gouvernement, ces peuples ne peuvent pas non plus profiter d'une occasion de développer leurs compétences commerciales et leur esprit d'entreprise, comme c'est le cas des commerçants dans les ports les reliant à Terre-Neuve. Le port viable, et non la grande ville, est le modèle auquel les communautés autochtones devraient aspirer.

Les peuples autochtones du Labrador en sont arrivés à compter lourdement sur les paiements de transfert du gouvernement. Moins experts que beaucoup de communautés de Terre-Neuve pour obtenir des projets génératrices de travail et l'assurance-chômage, les paiements de transfert des peuples autochtones prennent plus souvent la forme de paiements d'assistance sociale. Ils utilisent cet argent pour acheter de la nourriture et des vêtements auprès du magasin local du gouvernement et pour acquérir des biens de consommation durables tels que des motoneiges et des postes de télévision lorsqu'ils peuvent se le permettre. Les peuples autochtones aiment goûter à la société de consommation, mais n'ont pas les moyens d'en profiter pleinement.

### Le développement économique aujourd'hui

Ces changements survenus au vingtième siècle ont placé les peuples autochtones du Labrador se trouvent dans une situation regrettable. Il reste si peu de vestiges de la civilisation et de la culture existant avant le contact avec l'Europe. Leur adaptation réussie à l'expansion capitaliste et commerciale a été rapidement sapée au cours de ce siècle et ils ne se sont pas intégrés à la société urbaine et industrielle. Ils ne manifestent même pas cette adaptation tenace qui caractérise la plupart des villages côtiers de l'île de Terre-Neuve et du sud du Labrador.

Au lieu de cela, les Autochtones du Labrador sont engouffrés dans une sorte de vide économique et social, cause de la dégradation de leur culture et de multiples problèmes personnels et familiaux. Depuis 1980, leurs conditions de vie sont encore aggravées par une diminution des prises de poissons, des usines de traitement périmées et le déclin de la chasse au phoque avec ce résultat qu'encore moins de personnes qu'auparavant bénéficient de l'assurance-chômage. Pour nombre d'entre eux, le manque de liquidités fait qu'ils ne peuvent s'acheter de carburant pour leurs motoneiges ni de munitions pour leurs fusils; il s'ensuit que la produc-

tion de nourriture locale et le transport du bois de chauffage pour la maison continuer d'endurer une accoutumance désastreuse. Aujourd'hui, être Inuit ou Innus signifie généralement : être pauvre et dépendant de l'assistance sociale; vivre au jour le jour, confiné dans une communauté, car, avec un revenu très faible, il est pratiquement impossible de chasser ou de pêcher; avoir un faible niveau d'éducation et des perspectives très limitées de trouver un travail rémunéré; souffrir d'alcoolisme, d'une mauvaise santé, de relations familiales tendues et avoir une piètre opinion de soi-même. Le peuple qui était autrefois habitué à une indépendance économique dans une société de récoltes, et qui pouvait compter sur ses propres aptitudes environnementales et son habileté à se procurer des ressources précieuses pour faire vivre ses familles se retrouve inactif et sans travail; démoralisé et appauvri, dans un état qu'il n'avait jamais connu auparavant.

Les autochtones du Labrador sont sous-représentés dans l'activité commerciale indépendante par rapport à son nombre, et aussi par rapport à la taille, la diversité et la complexité des entreprises. En ce qui concerne les caractéristiques financières des entreprises appartenant à des Autochtones et l'environnement économique dans lequel elles fonctionnent, les propriétaires insistent principalement sur le manque d'accès aux ressources en capital. L'accès aux mises de fonds initiales au cours des premières étapes de la création des entreprises était considéré comme un problème majeur. Les communautés autochtones contrôlent très peu de capitaux pouvant être investis. Pour cette raison, les entreprises existantes et potentielles n'ont pas l'avantage de pouvoir utiliser un réseau d'amis, familial et d'associés qui constitue la source principale du capital de départ.

En raison de la micro-envergure de la grande majorité des entreprises autochtones, l'étude a conclu que les capacités internes de gestion saine et de développement technique restaient extrêmement limitées.

De plus, le manque d'accès à l'information commerciale, l'incapacité d'utiliser cette information et son prix élevé restreignent la concurrence et augmentent les frais d'exploitation au Labrador. Les propriétaires d'entreprises avaient généralement de faibles niveaux d'éducation et aucune formation commerciale formelle. La communauté dans son ensemble est importante en tant que point

de ralliement et le catalyseur de l'activité des entreprises n'est pas constitué simplement par le travail de personnes isolées mais par une coordination de nombreux efforts individuels essentiels au bon fonctionnement d'une entreprise commerciale. Les réseaux d'assistance communautaire indépendants jouent un rôle crucial dans le lancement et le maintien d'une entreprise commerciale. Dans une communauté, l'appui que les réseaux de soutien peuvent fournir à un entrepreneur prend diverses formes, depuis les encouragements informels donnés par la famille et les amis jusqu'au modèle de rôle d'entreprise, la formation commerciale informelle, l'aide financière, le conseil et les contacts commerciaux, les sources fiables de main-d'œuvre et de clientèle. Ces réseaux de soutien indispensables dans les communautés autochtones du Labrador ne sont pas efficaces.

C'est dans les toutes premières étapes du lancement d'une entreprise que ces réseaux de soutien communautaire sont le plus efficaces. Les capacités et motivations des jeunes sont particulièrement importantes ici, parce que s'ils ne sont pas préparés à diriger une entreprise ou s'ils ne considèrent pas sa gestion comme une carrière possible, il y a peu d'espoir de constater une augmentation du taux de création des entreprises. Les handicaps actuels en matière de création d'entreprises auxquels sont exposés les communautés autochtones se perpétueront alors de génération en génération.

Les communautés autochtones ne disposent pas de suffisamment de modèles de comportement auxquels elles pourraient s'identifier afin de favoriser l'évolution d'un esprit d'entreprise. Pour lancer une entreprise, il est essentiel de bien comprendre sa raison d'être et son fonctionnement, de savoir où elle devrait être située et quelles possibilités offre le marché. La population autochtone du Labrador, qui, en tant que groupe, possède un niveau de formation économique très faible et moins d'expérience personnelle en matière d'entreprise, souffre d'un manque de connaissances aigu. En résumé, la plupart des entreprises autochtones demeurent extrêmement marginales en entretenant une activité saisonnière ou à temps partiel (beaucoup traitent des activités traditionnelles), ou encore se limitent à produire un revenu suffisant pour permettre à leur propriétaire de subvenir aux besoins de base de la famille. Très peu d'entre elles ont atteint un niveau de maturité ou présentent des capacités nécessaires pour croître.