



+

L'AVENIR DE LA COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LA
COALITION EN FAVEUR DE L'ÉQUITÉ SALARIALE

AU CONSEIL CONSULTATIF DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'OEUVRE

AINSI QUE

AU MINISTRE DU TRAVAIL, SAM HAMAD

30 JUILLET 2010

Avant propos

La Coalition en faveur de l'équité salariale regroupe une vingtaine d'organismes syndicaux, de groupes de femmes et d'individus impliqués dans le dossier depuis la fin des années 1980. Elle a été instrumentale dans l'adoption de la *Loi sur l'équité salariale* (LES) en 1996 et ses membres ont continué à suivre l'application de la loi depuis cette date, tant pour les travailleuses syndiquées que pour les non-syndiquées.

Nous avons demandé d'intervenir auprès du Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) parce que nous croyons que l'application de la LES requiert une approche rigoureuse, une expertise particulière et une quantité suffisante de ressources humaines et financières, particulièrement dans cette période charnière où plusieurs milliers d'employeurs retardataires doivent terminer un exercice d'équité salariale avant le 31 décembre 2010 et d'autres milliers doivent faire un exercice de maintien. Nous soulignons, toutefois, que même après 2010, un nombre important d'entreprises, nouvellement assujetties, doivent encore faire un premier exercice et que l'exercice de maintien sera un volet important à développer, à structurer et à soutenir.

Membres de la Coalition en faveur de l'équité salariale

Action travail des femmes

Au bas de l'échelle (ABE)

Alliance de personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)

Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)

Centrale des syndicats démocratiques (CSD)

Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Fédération des femmes du Québec (FFQ)

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ)

L'R des Centres de femmes

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)

Syndicat des employé-es de l'Université de Montréal (SEUM)

Syndicats des employées et employés de l'UQAM (SEUQAM)

Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)

Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ)

Marie-Thérèse Chicha, professeure titulaire, Université de Montréal

Hélène Lee-Gosselin, professeure titulaire, Université Laval

Esther Déom, professeure titulaire, Université Laval

Rosette Côté, consultante et ex-présidente de la CES

Introduction

La Coalition en faveur de l'équité salariale est d'avis que la Commission de l'équité salariale (CES) doit demeurer intacte pendant au moins la période de dix ans assignée pour les nouveaux mandats par le projet de loi 25 adoptée en mai 2009. Non seulement y a-t-il des dates cruciales jusqu'à la fin de 2011, mais nous sommes convaincues que les différends et plaintes qui vont découler des divers exercices initiaux et de maintien d'équité salariale vont tenir la Commission occupée pendant plusieurs années. De plus, une dizaine de milliers d'entreprises qui ont atteint le seuil de dix personnes à l'emploi depuis 1996 sont nouvellement assujetties et doivent faire leur premier exercice pour le 1^{er} janvier 2014. D'autres vont atteindre ce seuil et seront progressivement assujetties.

Bref, nous croyons que ni la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) ni la Commission des normes du travail (CNT) ne sont en mesure d'appliquer la Loi sur l'équité salariale avec toute la rigueur qui s'impose ou d'offrir le support dont les employeurs et les travailleuses et travailleurs ont besoin.

Rappelons qu'avant l'adoption de la Loi en 1996, le gouvernement a fait circuler un document d'orientation¹ et a tenu des consultations. Cet document, ainsi que le rapport d'un comité de consultation,² créé par la ministre et composé de trois universitaires expertes, ont recommandé la création d'une Commission de l'équité salariale dédiée. Selon le comité de consultation, «l'équité salariale est une réalité complexe, faisant appel à des expertises particulières qu'on ne retrouve pas ailleurs (autres organismes et ministères) actuellement. De plus, la charge d'une telle Commission sera lourde, compte tenu de l'ensemble des fonctions à assumer.» (p. 71 du rapport).

L'avant projet de loi présenté en 1996 prévoyait l'administration de la Loi par la CNT. Toutefois, après d'autres consultations, le gouvernement est arrivé à la conclusion que les rapports d'experts avaient raison et a créé une Commission de l'équité salariale pour développer l'expertise et une approche administrative spécifique à l'équité salariale. La Coalition est d'avis que les raisons qui ont motivé la création de la CES en 1996 tiennent encore et qu'il reste un chemin important à parcourir avant que l'équité salariale soit bien implantée au Québec.

Nous croyons que ni la CDPDJ ni la CNT ne sont en mesure d'assumer l'ensemble des tâches attribuées à la CES dans des délais rapides, même si tout le personnel de la CES, avec leur expertise, est transféré. De plus, nous sommes particulièrement inquiétées par la proposition de scinder la fonction d'information et de support de la

¹ «Une loi proactive sur l'équité salariale», Document d'orientation soumis à Madame Jeanne L. Blackburn, ministre responsable de la Condition féminine par le comité d'élaboration du projet de loi, juin 1995.

² Comité de consultation en regard de la loi proactive sur l'équité salariale, Rapport Final, Une loi proactive sur l'équité salariale, soumis à Madame Jeanne L. Blackburn, Ministre responsable de la Condition féminine, 1^{er} décembre 1995.

fonction décisionnelle laquelle serait transférée à la Commission des relations du travail (CRT).

Afin d'étayer notre position, nous allons aborder les questions suivantes:

- la nature de l'équité salariale: une loi proactive, un droit collectif
- les différents rôles et fonctions de la CES
- les ressources humaines et l'expertise de la CES
- les économies potentielles
- les échéances
- la situation particulière des travailleuses non syndiquées
- le maintien de l'équité salariale
- l'origine des propositions de transfert vers la CDPDJ ou la CNT

L'équité salariale: une loi proactive, un droit collectif

La Coalition souligne que la LES est une loi proactive qui exige un processus très différent de l'application de normes clairement prescrites dans une loi. La LES est basée sur la prémisse que, dans le marché du travail, il existe une «**discrimination systémique** fondée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois dans des catégories d'emplois à prédominance féminine» (article 1 de la LES, caractères gras ajoutés par nous). Cette discrimination est souvent inconsciente et il peut être difficile pour un employeur de l'éliminer si tous ses concurrents ne sont pas obligés de le faire en même temps.

Parce que la discrimination est systémique et ne relève pas de la mauvaise volonté d'un employeur particulier, la LES exige que tous les employeurs entreprennent une démarche spécifique afin de vérifier que leur structure salariale est exempte de biais sexistes. Dans les plus grandes entreprises, les travailleuses et travailleurs, notamment ceux et celles qui sont syndiqués, ont un rôle à jouer et un droit de regard sur les différentes étapes de l'exercice, avec droit d'appel en cas de différend. Cet exercice doit être fait en dehors de la négociation des conventions collectives mais il se fait, néanmoins, dans un contexte de relations de travail entre l'employeur et les syndicats lorsque ceux-ci sont présents. Or, ni la CDPDJ ni la CNT n'ont l'habitude de travailler avec les syndicats ou d'encadrer un processus qui relève des relations de travail étant donné que leur rôle est essentiellement d'assurer le respect de droits individuels.

Dans les entreprises où il n'y a pas de comité d'équité salariale (lequel n'est pas obligatoire dans les entreprises engageant moins de 100 personnes), une travailleuse ou un travailleur qui juge que l'exercice n'est pas conforme à la loi ou qu'il n'a pas été mené dans les délais prescrits peut porter plainte.³ Toutefois, la plainte porte sur un

³ Dans certaines circonstances, même quand un comité d'équité salariale a été mis sur pied, une travailleuse ou un travailleur peut porter plainte à la CES.

processus complexe qui implique l'ensemble de travailleurs et travailleuses de l'entreprise et exige une certaine collaboration de la part de l'employeur. La CES a comme fonction «de faire enquête selon un mode non contradictoire, soit de sa propre initiative, soit à la suite d'un différend» qui résulte d'une mécontente au sein d'un comité d'équité salariale paritaire et dûment constitué «ou à la suite d'une plainte [...] et, éventuellement, de déterminer des mesures pour s'assurer que les dispositions de la présente loi sont respectées;» (article 93, alinéa 6).

En d'autres mots, lorsqu'il y a une mécontente ou une plainte, la Commission peut, dans certaines circonstances décider de la façon de la résoudre, mais le plus souvent, elle doit intervenir pour guider l'employeur et ses employé-e-s à avancer dans le processus de réalisation d'un exercice d'équité salariale. Cela requiert une connaissance approfondie de la matière, non seulement de la part des commissaires mais aussi de la part du personnel responsable des enquêtes ou de la conciliation.

Même si la CDPDJ et la CNT ont aussi pour rôle de mener des enquêtes de façon non contradictoire et de promouvoir la conciliation ou un règlement à l'amiable, elles le font dans un contexte où l'employeur doit respecter certaines normes ou règles prescrits et non pas dans un contexte de réalisation d'une évaluation des emplois qui a des dimensions beaucoup plus qualitatives. Ces deux organismes ont pour mandat de défendre les intérêts des plaignants (tout en s'assurant du bien-fondé de la plainte, évidemment). La CES, pour sa part, doit être neutre, c'est-à-dire d'assurer l'application rigoureuse de la loi; elle ne doit pas prendre partie pour les employeurs ou pour les travailleuses et travailleurs.

Notons également qu'en vertu de la Loi sur les normes du travail (article 102), une travailleuse ou un travailleur syndiqué doit épuiser les recours prévus dans la convention collective avant de pouvoir s'adresser à la CNT. Dans le cas de la CDPDJ, une plainte peut être portée par un «groupe de victimes» ou par «un organisme voué à la défense des droits et libertés de la personne ou au bien-être d'un groupement» (article 74 de la Charte). Donc, un syndicat peut y porter plainte mais pas en tant que syndicat. De plus, le sens des plaintes dans la LNT ou la Charte est différent de la notion de mécontentes ou de différends dans le contexte d'un exercice d'équité salariale.

Rappelons qu'avant l'adoption de la LES, la CDP recevait les plaintes en vertu de l'article 19 de la Charte des droits et libertés qui interdit de payer un salaire différent pour un travail de valeur équivalente. Les quelques plaintes venaient surtout de groupes syndicaux ayant les ressources et l'expertise nécessaires pour défendre les droits de leurs membres. Néanmoins, plusieurs de ces plaintes se sont éternisées pendant 15 ou 20 ans, en grande partie parce que la CDP n'avait ni les ressources ni toute l'expertise requises pour les traiter. La Coalition craint que si l'on retourne à une situation où le principal instrument d'application de l'équité salariale est un processus de plaintes individuelles, on reculera de 15 ans et on créera un blocage systématique dans l'organisme chargé de traiter les plaintes qu'il soit la CDPDJ, la CNT ou la CRT.

Rappelons également que dans les entreprises engageant moins de 10 personnes, une travailleuse ou un travailleur qui croit que son droit à un salaire égal pour un travail de valeur équivalente n'est pas respecté peut aujourd'hui porter plainte à la CES. Ce genre de plainte ressemble davantage aux plaintes que recevait la CDPDJ avant 1997. La Coalition craint que, si la CES avec son expertise et son rôle d'encadrement des exercices d'équité salariale est abolie, ce droit de plainte ne devienne virtuelle. Comme par le passé, un individu travaillant dans une petite entreprise n'aurait pas les ressources et l'expertise nécessaire pour défendre ses droits. Si les plaintes sont dirigées directement à la CRT, quel organisme défendrait la salariée?

Les rôles et fonctions de la Commission de l'équité salariale

Sans faire une liste exhaustive de ses rôles et fonctions (voir les articles 93 à 124 de la LES), soulignons que, d'abord, la Commission a un rôle important de formation, d'information et de développement d'outils pour aider les employeurs à faire leur exercice correctement et pour permettre aux travailleuses, syndiquées ou non, de défendre leurs droits. La Commission a aussi un rôle réglementaire ainsi qu'un rôle consultatif auprès du ministre du Travail. Elle peut aussi effectuer des recherches et études sur les questions touchant l'équité salariale. Plusieurs de ces fonctions risquent de disparaître ou, du moins, d'être affaiblies si la CES est abolie et ses tâches transférées à une autre commission qui a d'autres préoccupations et qui n'aura pas nécessairement les ressources et l'expertise requises.

Toutefois, ce qui nous inquiète le plus, c'est la proposition de transférer le rôle décisionnel de la CES au CRT. Le rapport du ministre du Travail à l'Assemblée nationale de 2006 (p. 84-86)⁴ décrit en détail les différentes dimensions du rôle décisionnel de la Commission:

- des décisions qui balisent l'application de la Loi et qui constituent une sorte de jurisprudence;
- des décisions en réponse aux plaintes et aux différends; après la décision, la partie mise en cause doit faire rapport sur l'application des correctifs et la Commission doit alors avoir un mécanisme pour assurer que ses décisions soient respectées;
- des décisions déclenchant des enquêtes à l'initiative de la Commission;
- des décisions concernant l'imposition d'amendes ou d'amener des poursuites pénales devant la Commission des relations du travail.

Jusqu'en mars 2010, la Commission a rendu 6 910 décisions dont 4 070 en réponse à des plaintes et 96 en réponse à des différends. Il y avait également 2 142 préavis de

⁴ *La Loi sur L'équité salariale Un acquis à maintenir*, Rapport du ministre du Travail sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'équité salariale, novembre 2006.

décision qui permettent aux parties en cause de réagir avant la décision finale.⁵ Selon le rapport de 2006, environ 10% seulement ont fait l'objet d'un appel.

Déjà, la Commission des relations du travail constitue l'instance d'appel des décisions de la Commission de l'équité salariale. L'une ou l'autre partie d'un différend ou d'une plainte peut faire appel à la CRT si elle est insatisfaite de la décision de la CES. La CES peut aussi saisir la CRT notamment lorsqu'elle constate qu'une de ses décisions ou une disposition de la loi n'a pas été respectée (articles 105 à 107).

Si les fonctions décisionnelles de la Commission sont scindées de ses autres fonctions, nous craignons que toute la fonction d'enquête non contradictoire soit évacuée et que l'ensemble du processus de plaintes devienne judiciairisé et beaucoup plus conflictuel.

Les ressources humaines et l'expertise de la Commission de l'équité salariale

Lorsque la Commission de l'équité salariale a été créée en 1996, il existait peu d'expertise en la matière. Au cours des années, la Commission a bâti une équipe de personnes habilitées à offrir la formation et l'information sur la Loi et à effectuer les enquêtes et vérifications requises. Au 1^{er} avril 2010, la CES avait 82 postes à sa disposition et 50 personnes jouissant d'un statut régulier.⁶ En raison des augmentations budgétaires consenties pour 2009-2010 et 2010-2011, suite aux nouveaux mandats et nouvelles échéances confiés par le projet de loi 25 de mars 2009, la CES était en plein recrutement au moment où le Budget Bachand a annoncé son abolition.

On nous a informés que, déjà, un nombre significatif de personnes, surtout du personnel régulier jouissant de la sécurité de l'emploi au sein de la fonction publique, ont quitté la Commission suite au Budget Bachand. Ces personnes craignent de perdre leur statut permanent si elles sont transférées à la CDPDJ, laquelle ne se retrouve pas dans le giron de la fonction publique. Même si un transfert du personnel à la CNT aura l'avantage de ne pas faire perdre le statut à la fonction publique, l'intégralité de l'équipe a déjà été atteinte et cet avantage ne compense pas les autres difficultés liées à cette proposition.

De plus, **si le rôle décisionnel de la Commission est transféré à la CRT, nous craignons que l'ensemble du personnel chargé de la vérification et la conciliation, c'est-à-dire le personnel le plus connaissant de l'application de l'équité salariale, se retrouve sans fonction.** Nous doutons que le personnel de la CNT, de la CDPDJ ou même de la CRT ait cette expertise très spécifique.

En d'autres mots, **nous craignons que l'abolition de la CES et le transfert de ses fonctions à une autre instance riment à un affaiblissement significatif de**

⁵ Ces données proviennent de documents produits lors de l'étude des crédits de 2010.

⁶ Documents produits lors de l'étude des crédits de 2010.

l'application de la Loi. Nous craignons, que l'abolition proposée soit perçue comme un message: le gouvernement n'a plus l'intention d'appliquer la loi avec toute la rigueur requise! L'adoption unanime du projet de loi 25 en 2009 envoyait, au contraire, un message à l'effet que le gouvernement entendait corriger les lacunes dans la Loi et serrer les échéances. Pourquoi ces deux messages contradictoires?

Les économies potentielles

Étant donné que le budget total de la CES pour 2010-2011 est de 7,8 millions de dollars, nous ne comprenons pas comment le gouvernement compte effectuer des économies significatives à moins d'éliminer plusieurs fonctions importantes de la Commission, c'est-à-dire d'affaiblir l'application de la Loi. Si l'objectif de l'abolition de quelques 28 organismes est d'économiser, pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas chiffré les montants qu'il espère récupérer. Il nous semble essentiel que cette information soit disponible si l'on veut prendre une décision éclairée.

Au cours des deux dernières années, le budget de la CES a été augmenté d'environ 2,4 millions de dollars afin de lui permettre de remplir les mandats particulièrement lourds pour les années 2009 à 2011.

À part les salaires des commissaires, si le gouvernement entend appliquer la Loi avec la même rigueur qu'actuellement, nous ne voyons pas quel genre d'économie pourrait être réalisé. Rappelons que la fonction de «commissaire» n'a pas le même sens pour la CES que pour la CNT ou la CDPDJ. La CES est dirigée par trois commissaires nommés par le gouvernement qui représentent l'instance décisionnelle de la Commission. À la CNT, les commissaires sont nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (article 108 de la LNT) et ont plutôt un rôle d'inspecteur ou de vérificateur. À la CDPDJ, il y a 13 commissaires nommés par l'Assemblée nationale et leur rôle ressemble davantage à celui de la CES.

Doit-on comprendre que si les fonctions de la CES sont transférées à la CNT, il n'y aura plus de commissaires ayant un pouvoir décisionnel comme c'est le cas actuellement?. L'expertise des commissaires ne serait-elle pas perdue si leur rôle décisionnel relève uniquement de la CRT? Si les fonctions de la CES sont transférées à la CDPDJ, n'y aurait-il pas aussi perte de l'expertise spécifique des commissaires puisque le grand nombre de commissaires à cette instance et l'envergure de leur mandat risque de diluer celle requise pour l'application de l'équité salariale?

Si en transférant les fonctions, le gouvernement décide plutôt de créer un service distinct, complet et spécialisé pour l'équité salariale à l'intérieur de la CNT ou la CDPDJ avec l'équivalent de commissaires décisionnels, où serait l'économie?

On doit aussi poser des questions sur le financement de l'application de l'équité salariale. La CNT est financée par les cotisations des employeurs alors que la CES et

la CDPDJ sont financées par les fonds publics. Le gouvernement a-t-il l'intention de transférer le coût de la CES aux employeurs?

Finalement, la Coalition s'élève contre le fait que, dans ce cas particulier, les économies escomptées seront payées surtout par les femmes, déjà victimes de discrimination sur le marché du travail. Leur droit fondamental à l'équité salariale serait gravement affaibli et elles continueront à être sous-rémunérées indéfiniment.

Les échéances

Ce qui est le plus étonnant dans la décision du gouvernement est le fait qu'elle soit survenue moins d'un an après l'adoption - à l'unanimité de l'Assemblée nationale - du projet de loi 25 et de la hausse du budget de la CES de près de 50%.

D'une part, la loi adoptée exige que les employeurs «retardataires» qui devaient avoir terminé leur exercice d'équité salariale avant le 21 novembre 2001 le fassent pour le 31 décembre 2010. Cette même date s'applique pour un premier exercice de maintien de l'équité dans les entreprises qui avaient déjà terminé leur exercice. D'autre part, le projet de loi 25 fixe le 28 mai 2019 pour que le ministre du Travail fasse un examen de «la mise en oeuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier» (article 45 du projet de loi 25, article 130 de la LES). Nous ne comprenons pas pourquoi, en plein milieu de la période de travail la plus intense pour la Commission, le gouvernement la remette en cause et cela sans consultations.

En établissant l'obligation des employeurs de faire annuellement une déclaration au registraire des entreprises relative à l'application de l'équité salariale, le gouvernement a créé un nouvel instrument permettant d'évaluer régulièrement le degré d'application de la loi. Cette banque de données permettrait aussi à la Commission d'identifier les secteurs et les régions où les employeurs tardent le plus à respecter leurs obligations afin de pouvoir cibler leurs efforts d'information, de formation et de vérification. Toute cette information sera-t-elle perdue si la Commission disparaît?

Le projet de loi 25 a aussi créé un nouveau Comité consultatif des partenaires ayant pour mandat de donner son avis sur toute question soumise par le ministre du Travail ou la CES relativement à l'application de la LES. Advenant l'abolition de la CES, le Comité consultatif sera-t-il aussi aboli après quelques mois de fonctionnement seulement? Va-t-on perdre cet instrument de participation qui permet d'apporter le point de vue des milieux patronaux, syndicaux et des travailleuses et travailleurs non-syndiqués notamment concernant l'élaboration des règlements, les outils et les difficultés d'application de la loi?

Quelles sont les tâches de la Commission dans les prochaines années? Comme on peut le voir, la Commission aura à répondre à beaucoup de questions provenant d'employeurs, de syndicats ou de travailleuses et travailleurs seulement sur les échéances et les différentes dates où tel ou tel exercice doit être fait.

1. D'ici le 31 décembre 2010, plusieurs milliers d'employeurs, grands comme petits, doivent avoir terminé leur premier exercice d'équité salariale. Actuellement, la Commission fait des bouchées doubles pour informer les employeurs de cette obligation et pour les outiller en conséquence. Elle doit aussi statuer sur les différends qui en découlent.
2. D'ici le 31 décembre 2010, environ 10 000 employeurs doivent faire un premier exercice de maintien de l'équité salariale. La Commission a pour rôle d'outiller les employeurs et de régler divers différends ou plaintes qui en découlent.
3. Au cours des années 2010 et 2011, la Commission aura à répondre aux demandes d'autorisation des employeurs retardataires qui veulent se prévaloir de l'étalement entre 1 et 7 ans (2 à 8 paiements au lieu d'un seul) dans le calcul des paiements rétroactifs dus.
4. Surtout au début de 2011, mais aussi en 2010, la Commission aura à traiter des plaintes qui découlent suite à l'affichage dans les entreprises retardataires.
5. En 2011, la Commission aura à vérifier si tous les employeurs qui devaient faire leur exercice pour le 31 décembre 2010 l'ont fait et à répondre aux plaintes à ce sujet venant de travailleuses, de travailleurs ou de syndicats.
6. En 2011, la Commission aura à encadrer les exercices de maintien de l'équité des entreprises retardataires qui avaient déjà commencé leur exercice en mars 2009 (avaient déjà identifié les catégories d'emploi avant le 1^{er} février 2009) et qui doivent donc faire un premier exercice de maintien avant le 31 décembre 2011.
7. Les années 2012 à 2014 seront à peine plus calmes. Les entreprises qui ont commencé leurs activités entre le 13 mars 2004 et le 12 mars 2008, et qui avaient au moins 10 personnes à l'emploi la première année, ont des échéances pour compléter leur premier exercice qui s'étalent du 12 mars 2009 au 12 mars 2013.
8. Plus significatif, près de 10 000 entreprises qui ont atteint la taille de 10 employés après le 21 novembre 1997 (ou après leur première année d'existence) doivent faire leur premier exercice d'équité salariale avant le 1^{er} janvier 2014. La Commission doit donc continuer à faire de l'information, la formation et la vérification dans tous les secteurs de l'économie, d'autant plus, qu'il s'agit, pour la plupart, de petites entreprises employant entre 10 et 49 personnes.
9. À partir de 2012, les premières données provenant de la déclaration des entreprises au registraire seront disponibles et permettront à la Commission de mieux cibler la vérification et ses autres interventions.

10. En 2014, la Commission aura à traiter de toutes les plaintes qui découlent du grand nombre d'exercices effectués en 2013 et à vérifier si tous les employeurs qui devaient respecter cette date l'ont fait.
11. En 2015, une dizaine de milliers d'entreprises ayant fait leur premier exercice de maintien de l'équité salariale en 2010 auront à faire un deuxième exercice de maintien. Fort de l'expérience du premier tour, la Commission aura peut-être de nouvelles orientations ou de nouveaux outils pour les guider.
12. À partir de 2016, la Commission et le ministre de Travail seront probablement en mesure de **commencer** l'évaluation de l'application de la Loi sur l'équité salariale après les modifications de 2009 en vue de l'échéance du 28 mai 2019.

La situation particulière des travailleuses non syndiquées

Les données du rapport de 2006 (p. 59) indiquent qu'à cette date, les grandes entreprises, c'est-à-dire celles les plus susceptibles d'être syndiquées, avaient plus de chances d'avoir terminé leur exercice d'équité salariale. De plus, malgré le fait que dans les entreprises syndiquées, les salaires sont plus élevés et qu'il y a moins d'écart salariaux entre les femmes et les hommes, 37% des entreprises syndiquées qui avaient terminé leur exercice avaient trouvé des écarts salariaux, comparativement à seulement 24% des entreprises non syndiquées mais 51% des entreprises mixtes (p. 61). Rappelons qu'à cette date, la plupart des entités du secteur parapublic, des municipalités et des universités ainsi que certaines grandes entreprises comme le Mouvement Desjardins n'avaient pas encore complété tous leurs exercices.

Bref, c'est dans les plus petites entreprises non syndiquées, que l'on a le plus de difficulté à implanter l'équité salariale. Les droits des travailleuses reposent principalement sur leur droit de porter plainte suite à l'affichage ou lorsque l'employeur n'a pas respecté les délais pour effectuer son exercice. La Commission a un rôle essentiel pour informer les travailleuses non syndiquées de leurs droits et pour aider les employeurs à faire leur exercice correctement plutôt que d'entamer tout de suite un processus de poursuite et de pénalités.

Toutefois, si la Commission juge que l'employeur ne s'est pas conformé à la loi ou si la partie plaignante est insatisfaite des résultats, le cas peut être amené devant la CRT. Le projet de loi 25 a clarifié les pouvoirs de la Commission devant la CRT (Article 104, 3^e alinéa de la LES):

La Commission peut intervenir devant la Commission des relations du travail à tout moment sur une question mettant en cause sa compétence ou concernant l'interprétation de la loi, ou à la demande de la Commission des relations du travail lorsqu'un salarié n'est pas syndiqué ou que la plainte est portée contre l'association accréditée ou un membre d'un comité d'équité salariale ou de maintien de l'équité salariale si le salarié n'est pas représenté.

La Coalition craint que si la Commission de l'équité salariale est abolie, et surtout si son rôle décisionnel est scindé de ses autres fonctions, cet appui essentiel aux travailleuses (et travailleurs) non-syndiquées ne soit perdu.

Le maintien de l'équité salariale

La Loi de 1996 exigeait qu'une fois l'exercice d'équité salariale effectué, l'employeur devait la maintenir.

«Or, l'enquête auprès des entreprises privées révèle que 88% des entreprises ayant terminé leur exercice d'équité salariale disent ne pas avoir vécu subséquemment de changements qui auraient pu affecter l'équité salariale » (Rapport du ministre, 2006, p. 65

Pourtant, selon un sondage mené en 2004, 80% des entreprises qui n'avaient pas apporté des modifications après avoir complété l'exercice d'équité salariale avaient connu des changements sur le plan des conditions salariales et des tâches de leur personnel (Rapport du ministre, 2006, p. 66). En effet, la Loi de 1996 était peu explicite concernant les situations exigeant des actions pour maintenir l'équité salariale et totalement silencieuse concernant les moyens et les méthodes à utiliser pour y arriver.

Malgré l'ajout d'une périodicité obligatoire (exercice de maintien à tous les 5 ans) et quelques précisions concernant le contenu des affichages à faire suite à la démarche, le projet de Loi 25 n'a pas précisé de balises concernant les changements dans les milieux de travail qui doivent provoquer une action pour le maintien de l'équité salariale.

En général, la Coalition n'est pas satisfaite des modalités prévues dans la LES ni des orientations adoptées par la CES concernant le maintien, notamment du fait que l'employeur peut décider d'effectuer cet exercice tout seul, quitte à en afficher les résultats. Les travailleuses et travailleurs et les syndicats auraient alors droit de plainte. Présentement, ni la Loi ni la CES n'a spécifié comment le maintien doit se faire. Il n'y a pas d'obligation d'utiliser le même instrument que lors de l'exercice initial ni même de «s'assurer que chacun des éléments du programme» de maintien, «ainsi que l'application de ces éléments, sont exempts de discrimination fondée sur le sexe» comme c'est le cas pour l'exercice initial (article 51 de la LES). Il n'y a pas d'obligation, non plus, d'inclure les quatre facteurs d'évaluation spécifiés pour l'exercice initial (article 57) soit les qualifications requises, les responsabilités assumées, les efforts requis et les conditions dans lesquelles le travail est effectué.

Nous constatons, en particulier, que le gouvernement du Québec a annoncé son intention d'effectuer l'exercice de maintien tout seul sans la participation des syndicats et des autres corps salariés. La Coalition se demande si les économies que le gouvernement compte réaliser proviendront des salaires de ses propres employées en

effectuant des exercices de maintien qui permettent à la discrimination salariale de se réinstaller.

Ce n'est pas la place ici pour évaluer les lacunes qui peuvent exister dans la Loi sur l'équité salariale. Toutefois, nous constatons que le flou qui entoure les exercices de maintien, ainsi que l'absence d'obligation pour l'employeur de constituer un comité de maintien et d'assurer que l'exercice est compatible avec l'exercice initial, risquent de donner lieu à un grand nombre de plaintes, de différends et de confusion. Voilà une autre source importante de tâches pour la Commission et éventuellement pour la CRT et même, possiblement, pour les tribunaux avec tous les coûts afférents. On peut aussi se demander si la CDPDJ ou la CNT ou même la CRT seraient en mesure d'offrir un encadrement réel aux exercices de maintien et des plaintes qui en découlent.

Nous insistons sur le fait que s'il n'y a pas révision rigoureuse, systématique et régulière de l'application de l'équité salariale, une grande partie du travail déjà réalisé sera progressivement érodée et les écarts salariaux entre femmes et hommes risquent de s'élargir de nouveau.

Pourquoi la CDPDJ ou la CNT?

Avant même l'adoption de la LES en 1996, on a envisagé la possibilité de confier l'administration de la loi à la Commission des droits de la personne (CDP), à la Commission des normes du travail ou au ministère de l'Emploi (prédécesseur du ministre du Travail actuel).

Le **document d'orientation** produit en 1995 (voir note 1) et le rapport du comité de consultation (note 2) ont tous les deux rejeté ces options en faveur de la création d'une Commission de l'équité salariale. Dans les cas de la CDP, le document d'orientation fait valoir que l'application d'une loi proactive est très différente de celle d'une Charte des droits et libertés.

La loi proactive veut permettre à l'employeur et au syndicat, en tant que représentant collectif et exclusif des salariés, de demander l'intervention à toute étape de l'élaboration du programme d'équité salariale ou pour faire respecter l'application du programme. Dans ce contexte, la preuve de discrimination ou de violation d'un droit n'apparaît pas toujours pertinente et les mesures de redressement énoncées à la *Charte* semblent difficilement applicables. [...]

En somme, confier à la Commission des droits de la personne l'administration de la loi proactive sur l'équité salariale, exigerait des modifications substantielles aux responsabilités que le législateur lui a confiées pour le traitement des plaintes de discrimination, tout en maintenant celles-ci pour les cas non visés par la loi. (p. 53)

Quant à la Commission des normes du travail, les mêmes arguments pourraient s'appliquer. Le document d'orientation est relativement succinct:

«Après enquête, elle peut réclamer pour le compte d'un salarié, le salaire et les autres avantages qui lui sont dus en vertu de cette loi et exercer le recours civil approprié contre l'employeur. Il s'agit là d'une fonction forte différente de celle que suppose l'administration de la loi sur l'équité salariale. (p. 54)

Le document d'orientation évalue également la possibilité de confier l'administration de la loi au ministre de l'Emploi dans le contexte des «mécanismes prévus par le *Code du travail*» (p. 54). Il rejète cette hypothèse pour trois raisons. D'abord, parce que «le programme d'équité salariale devra être élaboré parallèlement aux conventions collectives et ne donnera pas lieu à l'exercice du droit de grève et de lock-out.» Deuxièmement, parce que 60% de la main-d'œuvre québécoise n'est pas syndiquée. Troisièmement:

La loi liera le gouvernement, en tant qu'employeur. On peut se demander ici si les fonctionnaires à l'emploi d'un ministère ont la liberté d'action nécessaire pour intervenir efficacement auprès du Conseil du trésor ou d'un autre organisme du gouvernement. (p. 54)

En 2006, le **Rapport Geoffrion**⁷ a été déposé auprès de la présidente du Conseil du trésor dans le contexte de la volonté du gouvernement de réduire la taille de l'État et de le rendre plus efficient. Ce rapport recommande:

[...] qu'à la faveur d'un rapport **positif** sur la mise en oeuvre de la Loi, le gouvernement considère le transfert de la fonction décisionnelle de la Commission de l'équité salariale à la Commission des relations du travail et ses autres fonctions à la Commission des normes du travail. (p. 91) [caractères gras ajoutés par nous].

Suite aux objections soulevées par les syndicats, les groupes de femmes et les employeurs face à l'annonce dans le Budget Bachand concernant l'abolition de la CES et le transfert de ses fonctions à la CDPDJ, le ministre du Travail, Sam Hamad, tout en faisant référence au Rapport Geoffrion, a demandé au CCTM d'examiner la possibilité de transférer les responsabilités de la CÉS vers d'autres organismes, notamment la Commission des normes du travail et la Commission des relations du travail.⁸

Notons, toutefois, que la recommandation Geoffrion est conditionnelle à un rapport positif sur la mise en oeuvre de la Loi. Or, le rapport d'évaluation de la mise en oeuvre de la Loi, déposé par le ministre du travail en 2006, indiquait clairement qu'il y avait

⁷ Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement, Les 58 organismes désignés par le gouvernement pour 2005-2006.

⁸ Lettre du ministre du Travail, Sam Hamad, à Fernand Matteau, président du Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre, en date du 8 juin 2010.

encore un chemin considérable à parcourir. Le projet de loi 25 traçait les grandes lignes du travail que doit effectuer la Commission jusqu'en 2016 au minimum et prévoyait un nouvel examen de l'état d'implantation de l'équité salariale en 2019.

Dans le rapport Geoffrion, l'identification de la Commission des normes du travail comme organisme approprié pour transférer les activités de la CES repose également sur une autre prémisse douteuse:

La Commission des normes du travail est chargée de faire des enquêtes et des vérifications relativement aux normes minimales du travail. Or, l'équité salariale, c'est-à-dire le respect du principe de «salaire égal pour un travail équivalent» s'apparente à de telles normes. (p. 91)

Comme nous l'avons démontré plus haut, l'application d'une loi pro-active sur l'équité salariale, basée sur un droit collectif, qui présume l'existence d'une discrimination systémique souvent inconsciente et qui exige la collaboration étroite des employeurs pour la corriger n'est pas du tout la même chose que l'application des normes du travail clairement établies dans la loi et qui peuvent être identifiées, le plus souvent par des plaintes individuelles. De plus, la CNT traite presque exclusivement avec des travailleuses et travailleurs non syndiqués en tant qu'individus. Les personnes syndiquées n'ont pas droit d'y faire appel sauf dans certaines conditions limitées et aucun rôle n'est prévu pour les syndicats qui sont, pourtant, très actifs dans l'application de l'équité salariale.

En résumé

La Commission de l'équité salariale a encore une tâche énorme et bien définie à accomplir jusqu'en 2016 au moins. La Coalition en faveur de l'équité salariale est convaincue que tout transfert de ses fonctions à une autre instance est prématuré et affaiblirait énormément la capacité d'appliquer la Loi et de protéger les droits des travailleuses, syndiquées ou non. Un tel transfert desservirait également les intérêts des employeurs qui, pour la plupart, désirent respecter la Loi mais qui ont besoin d'un appui technique important pour pouvoir le faire.

L'équité salariale est un droit fondamental des femmes consacré dans la *Charte des droits et libertés*. Restreindre son application aura pour effet de perpétuer l'inégalité économique, voire la pauvreté, d'un grand nombre de femmes et aura un coût social important.

Selon le rapport de 2006 (p. 69), 82% des employeurs ayant commencé un exercice d'équité salariale l'ont fait parce que la Loi l'exige et 45% disent avoir pris connaissance de leur obligation de faire un exercice d'équité salariale par l'intermédiaire des actions de la CES. Grand nombre d'employeurs, - et de travailleuses et travailleurs - ne comprennent pas la différence entre l'équité salariale et le principe d'un «salaire égal pour un travail égal». Depuis le bilan de 2006, la CES a mis en branle une vaste

campagne de vérification, d'information et de formation auprès des employeurs et elle prévoit la poursuivre auprès des travailleuses et travailleurs au cours des prochaines années. Même après 2010, une dizaine de milliers d'employeurs auront encore à faire un premier exercice d'équité salariale et tous les employeurs assujettis auront à faire des exercices de maintien de façon périodique.

Si l'ensemble du personnel de la CES, avec leur expertise précise, et l'ensemble des fonctions de cette Commission sont transférés à un autre organisme, nous ne voyons pas d'où proviendront les économies souhaitées par le gouvernement, d'autant plus que le budget actuel de la Commission n'est pas énorme. Certes, le gouvernement n'a pas chiffré les économies pressenties.

Finalement, le projet de loi 25 de 2009 a mis en place un nouvel instrument, soit la déclaration annuelle des entreprises, qui permettrait d'évaluer le degré d'accomplissement de l'objectif d'instaurer l'équité salariale partout au Québec, mais pas avant 2012.

Pour ces raisons, la Coalition en faveur de l'équité salariale exhorte le gouvernement de surseoir à l'abolition de la Commission jusqu'à ce qu'il puisse faire une évaluation systématique des efforts mis en branle après l'adoption du projet de loi 25 en 2009. Ce n'est pas avant 2016, qu'il serait loisible d'évaluer des informations disponibles, de tenir de nouvelles enquêtes et de mener des consultations en bonne et due forme afin de voir aux prochaines étapes de la *Loi sur l'équité salariale*. Agir maintenant, dans la hâte et sans considérer toutes les ramifications, constituerait un recul important pour les femmes et créerait un déficit démocratique certain.

Le Québec fait figure de pionnier en matière d'équité salariale et demeure un exemple de référence à travers le monde. Il ne faut pas remettre en cause le progrès déjà accompli ni compromettre celui qui est encore à faire.