



L'AVENIR DE LA COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE

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

À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

SUR LE PROJET DE LOI 130

**sur la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant
et en restructurant certains organismes et certains fonds**

1^{er} février 2011

LA COALITION EN FAVEUR DE L'ÉQUITÉ SALARIALE

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* (LÉS) en 1996 et ses membres ont continué depuis à suivre l'application de la loi, pour les travailleuses syndiquées et pour les travailleuses non syndiquées.

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 du Québec

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)

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

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

Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ)

Marie-Thérèse Chicha, professeure titulaire, Université de Montréal

Rosette Côté, consultante et ex-présidente de la Commission de l'équité salariale

Esther Déom, professeure titulaire, Université Laval

Hélène Lee-Gosselin, professeure titulaire, Université Laval

Marie-Josée Legault, professeure, TELUQ

Rédaction: Ruth Rose
présidente du CIAFT

Remerciements à toutes les membres de la Coalition qui m'ont fait parvenir des commentaires.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	1
Ce que propose le projet de loi 130	3
Les différences entre la <i>Loi sur l'équité salariale</i> et la <i>Loi sur les normes du travail</i>	6
Le projet de loi 25 et le travail qui reste à accomplir	7
Le financement des activités d'application de la <i>Loi sur l'équité salariale</i>	10
Les économies potentielles	10
La situation particulière des travailleuses non syndiquées.....	11
Le maintien de l'équité salariale	12
Conclusions et recommandations	13

L'AVENIR DE LA COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE

RÉSUMÉ

La Coalition en faveur de l'équité salariale demande **le retrait des articles 217 à 248 du Chapitre VXIII), ainsi que de toute autre mention de la Commission de l'équité salariale, dans le projet de loi 130.** Nous sommes d'avis qu'en conformité avec l'article 130 de la *Loi sur l'équité salariale*, la Commission de l'équité salariale (CÉS) doit demeurer intacte au moins jusqu'au 28 mai 2019 date prévue par le projet de loi 25 adopté en mai 2009 pour le dépôt d'un rapport du ministre du Travail sur cette deuxième phase d'application de la loi.

Même si bon nombre d'entreprises ont respecté la date limite du 31 décembre 2010 pour terminer leur exercice d'équité salariale ou un premier exercice d'évaluation du maintien de l'équité, les différends et les plaintes qui vont en découler tiendront la Commission occupée pendant plusieurs années. De plus, il reste encore beaucoup de travail à accomplir, notamment auprès des retardataires et auprès des milliers d'entreprises, «les nouvelles dix», qui doivent faire un premier exercice avant le 1^{er} janvier 2014. D'autres entreprises doivent faire un exercice d'évaluation du maintien en 2011 et d'autres encore deviendront assujetties à la loi au cours des prochaines années. La Commission devra aussi reprendre son programme de vérification pour s'assurer que les entreprises ont fait leur exercice correctement.

Soulignons que l'équité salariale est un droit fondamental garanti par la Charte des droits et libertés qui prend préséance sur les autres conditions d'emploi. Il s'agit d'un droit collectif qui exige l'identification et l'éradication de préjugés et de stéréotypes inconscients et profondément ancrés dans les pratiques de gestion. En contraste, les normes du travail sont clairement prescrites dans la loi et leur application n'exige pas une démarche spécifique de la part de l'employeur.

Le projet de loi 130 n'a pas fixé de date pour l'application du chapitre XVIII sur l'équité salariale. La Coalition accueille positivement les propos de madame Courchesne, présidente du Conseil du trésor, à l'effet que le gouvernement permettra à la Commission actuelle de continuer à fonctionner normalement pendant plusieurs années encore.

Toutefois, la possibilité que le gouvernement décide à n'importe quel moment de mettre en vigueur ces dispositions crée une insécurité qui risque d'hypothéquer le bon fonctionnement de la Commission et de démotiver son personnel. Déjà l'annonce dans le Budget de 2010 de l'abolition de la CÉS a suscité beaucoup d'inquiétude chez le personnel et certains ont préféré quitter, amenant avec eux une compétence dont le développement avait requis beaucoup de temps et de ressources à la Commission.

Plus fondamentalement, nous croyons qu'il n'est pas opportun d'envisager une modification à la structure de la Commission de l'équité salariale avant que le ministre

du Travail fasse le bilan prévu par le projet de loi 25. À la suite du bilan, nous demandons que le ministre tienne des consultations en bonne et due forme sur toute proposition de modification de la loi ou de restructuration de la Commission.

Le projet de loi 130 prévoit que la présidente actuelle de la Commission de l'équité salariale devienne une vice-présidente de la Commission des normes du travail et qu'elle agisse à titre de commissaire en chef de la Section de l'équité salariale. Les deux autres commissaires actuelles de la CÉS deviendraient commissaires de la CNTÉS et seraient affectées spécifiquement à la Section équité salariale. Nous apprécions cet effort de maintenir intact le rôle décisionnel de la CÉS actuelle. Toutefois, les autres membres du personnel de la CÉS seraient intégrés au personnel de la CNT et relèveraient administrativement du président et des autres instances de ce qui serait l'organisme consolidé.

Dans une telle structure, rien ne garantit le maintien de l'expertise fine en équité salariale de ce personnel ni le recrutement et la formation de nouvelles personnes pour l'application de l'équité salariale. Rien ne garantit non plus une coordination efficace et une synergie dynamique entre les décisions prises par les commissaires de l'équité salariale et les activités d'enquête, de formation, d'information et de vérification entreprises par les autres membres du personnel assigné à ce dossier. Rien ne garantit que les budgets qui proviendraient de sources différentes demeureront étanches. De plus, les trois commissaires responsables des décisions d'application de la LES n'auraient plus la responsabilité exclusive de conseil à la ministre du Travail, de réglementation et d'initiation de la recherche et des études en matière d'équité salariale.

Bref, nous croyons que l'intégration de la Commission de l'équité salariale à la Commission des normes du travail (CNT) affaiblirait de beaucoup l'application de la *Loi sur l'équité salariale*. L'application de l'équité salariale exige une expertise particulière, une approche rigoureuse et une quantité suffisante de ressources humaines et financières. Nous craignons que, dans un organisme ayant à mener de front deux missions fondamentales, il y ait forcément une forme de concurrence et d'arbitrage entre l'application de l'équité salariale et celle des normes du travail pour l'obtention des budgets et l'affectation des ressources humaines. Les grands perdants de la fusion pressentie seraient les travailleuses et les travailleurs, les syndicats, les employeurs et les entreprises.

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

- ce que propose le projet de loi 130;
- les différences entre la *Loi sur l'équité salariale* et la *Loi sur les normes du travail*;
- le projet de loi 25 et le travail qui reste à accomplir;
- le financement des activités d'application de la *Loi sur l'équité salariale*;
- les économies potentielles;
- la situation particulière des travailleuses non syndiquées;
- le maintien de l'équité salariale;
- les conclusions et les recommandations de la Coalition.

CE QUE PROPOSE LE PROJET DE LOI 130

Essentiellement, les articles 217 à 248 du projet de loi 130 proposent d'abolir la Commission de l'équité salariale (CÉS) et de transférer ses fonctions à la Commission des normes du travail (CNT), laquelle deviendrait la Commission des normes du travail et de l'équité salariale (CNTÉS).

Le projet de loi créerait, à l'intérieur de l'organisme renommé, une Section de l'équité salariale. Il créerait également un troisième poste de vice-président qui aurait le titre de commissaire en chef et serait chargé de la direction des affaires de cette section. Dès la mise en vigueur des articles concernés, la présidente actuelle de la CÉS deviendrait la commissaire en chef responsable de l'équité salariale. Deux autres commissaires seraient également affectées à la Section de l'équité salariale et ces deux postes seraient occupés initialement par les deux commissaires actuelles, autres que la présidente, de la CÉS.

En cas de remplacement, ces trois commissaires seraient «nommés par le gouvernement après consultation d'organismes représentatifs des employeurs, des salariés et des femmes» (article 234 qui crée un nouvel article 39.0.0.6 dans la LNT).

L'article 234 du projet de loi 130 créerait un nouvel article 39.0.0.5 dans la LNT qui définit les **pouvoirs qui seraient à la charge exclusive** de la Section de l'équité salariale dans son rôle de surveillance de l'application de la LÉS, tel que le prévoit le paragraphe 1^o de l'article 93 de cette loi. On comprend que toutes les autres fonctions actuelles de la CÉS relèveraient de la CNTÉS dans son ensemble et hiérarchiquement du président de cet organisme. Cet article nous inquiète particulièrement parce qu'il scinde les fonctions décisionnelles des trois commissaires de la Section de l'équité salariale de tous les autres rôles nécessaires à l'application de la loi.

Puisque les fonctions autres que décisionnelles ne relèveraient plus exclusivement de la Section de l'équité salariale, il n'est pas clair si les commissaires de l'équité salariale auraient un rôle déterminant dans les décisions, par exemple, de répartition du budget, d'embauche et d'affectation du personnel, du contenu de sa formation ou du caractère des enquêtes et des vérifications initiées. Les commissaires auraient-elles le droit de demander une vérification complémentaire si elles jugent qu'il manque des informations dans un cas sur lequel elles doivent prendre une décision?

Nous aimerions aussi souligner la complexité du nouvel article 39.0.0.5 qui a même pour effet de distinguer les alinéas à l'intérieur d'un même article (articles 95 et 103, par exemple). On note également que le projet de loi 130 (article 222) réécrit les paragraphes 6^o, 7^o et 10^o du premier alinéa de l'article 93 afin de pouvoir distinguer les rôles des trois commissaires de l'équité salariale et ceux qui ne relèveraient plus exclusivement de cette instance décisionnelle.

Nous comprenons que l'intention du projet de loi 130 est de conserver intact le rôle décisionnel en première instance de la CÉS actuelle - la deuxième instance étant

toujours la Commission des relations du travail. Par contre, nous comprenons également que le gouvernement compte réaliser les économies qui sont l'objectif déclaré du projet de loi 130 en intégrant toutes les autres fonctions à la CNTÉS, notamment les fonctions d'enquête, de conciliation, de vérification, de formation, de recherche, d'information, et de soutien aux employeurs, associations accréditées et travailleurs. Les rôles administratifs, tels la gestion des ressources humaines, la comptabilité et la vérification financière, les services informatiques, la préparation du rapport annuel, seraient également fusionnés.

Dans plusieurs cas, ces intégrations risquent de causer problème. Par exemple, on peut se demander si le personnel sera spécialisé dans l'une ou l'autre des composantes du mandat de la CNTÉS ou si un même préposé à l'information, un même enquêteur ou un même conciliateur pourrait être assigné indifféremment à des dossiers d'équité salariale ou de normes du travail? Si tel est le cas, n'y aurait-il pas dilution de l'expertise sur l'équité salariale? La situation pourrait s'avérer particulièrement problématique dans les bureaux régionaux de l'actuelle CNT où le personnel, moins nombreux, devrait être davantage polyvalent. De plus, la garantie que la Commission a toujours donnée aux employeurs à l'effet que les personnes qui font de la formation ou donnent des informations en première ligne ne seront pas les mêmes que celles aux enquêtes ne pourrait plus tenir.

La Coalition en faveur de l'équité salariale est aussi particulièrement inquiète du fait que les commissaires de la Section de l'équité salariale perdraient une partie ou la totalité de leurs responsabilités sur les points suivants:

- l'adoption des règlements en matière d'équité salariale puisque la section n'aurait pas la charge exclusive concernant l'article 114 de la LÉS et que l'article 89 serait abrogé; les domaines dans lesquels les deux commissions actuelles peuvent prendre des règlements sont très différents et demandent des expertises différentes;
- le rôle de conseil auprès de la ministre du Travail en matière d'équité salariale puisque la section n'aurait plus la charge exclusive du paragraphe 2^o de l'article 93 de la LÉS. Ce paragraphe accorde à la CÉS actuelle le droit «de donner son avis au ministre, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, sur toute question relative à l'équité salariale, après avoir consulté, si elle l'estime opportun, les organismes les plus représentatifs d'employeurs, de salariés et de femmes». Ce rôle semble être plus atténué à la CNT puisque l'article 5, paragraphe 2^o de la LNT accorde à la Commission seulement la fonction de «surveiller l'application des normes du travail et, s'il y a lieu, transmettre ses recommandations au ministre»;
- le droit de former des comités de travail ou de s'adjoindre des experts, puisque la section n'aurait plus la charge exclusive de l'article 94 de la LÉS;
- le rôle d'intervenir auprès de la Commission des relations du travail (CRT) «sur une question mettant en cause sa compétence [la compétence de qui dans la nouvelle loi?] 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 une 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.» L'alinéa 3 de l'article 104 de la LÉS ne relèverait pas des charges exclusives de la Section de l'équité salariale. Qui déciderait de l'opportunité d'intervenir devant la CRT?

Qui auraient ces pouvoirs? les 13 membres du Conseil d'administration de la CNTÉS? le président ou le comité de direction de la CNTÉS? Ces personnes auraient-elles l'expertise nécessaire en matière d'équité salariale? Quel serait le poids du Comité consultatif des partenaires de l'équité salariale que la LÉS (article 95.4) a chargé de conseiller la Commission de l'équité salariale sur les règlements qu'elle entend prendre, les outils qu'elle entend proposer, les difficultés d'application de la LÉS et toute autre question soumise par la CÉS ou la ministre?

Le projet de loi 130 modifierait également l'article 93 de la LÉS pour supprimer les mots «selon un mode non contradictoire» dans les paragraphes 6^o et 7^o pour caractériser les enquêtes qui seront menées en cas de différend ou d'une plainte en vertu de la LÉS ou de la Charte des droits et libertés ou à l'initiative de la Commission (qui serait désormais la CNTÉS et non pas la CÉS). Or, le fonctionnement non contradictoire pour amener les employeurs à faire correctement leur exercice d'équité salariale ou de maintien de l'équité constitue l'une des forces actuelles de la LÉS. Ce mode opérationnel évite de judiciaireiser le processus et réduit ainsi les coûts tant pour les employeurs que pour les salariés.

La Coalition en faveur de l'équité salariale est aussi étonnée de l'ajout dans ce qui serait le nouvel article 39.0.0.10 de la LNT de la disposition à l'effet qu'«[u]n commissaire que le commissaire en chef désigne peut exercer seul les pouvoirs conférés à la Commission en vertu des articles 96 à 101.1 et par le deuxième alinéa de l'article 103» de la LÉS. Cette disposition n'a pas son équivalent dans la loi actuelle et elle risque d'avoir pour effet de briser l'équilibre qui existe actuellement entre une approche syndicale et une approche patronale à cause de la façon dont les commissaires sont nommées. Si on admet que traiter la discrimination salariale est une opération complexe qui fait appel à plusieurs concepts, il est important qu'il y ait confrontation des points de vue entre les Commissaires pour tenir compte autant des préoccupations des entreprises que des droits des salariées. Les articles en cause représentent le cœur du rôle décisionnel de la Commission.

Bref, la Coalition craint que l'ensemble des dispositions prévues pour l'intégration de la CÉS à la CNT aurait pour effet d'affaiblir considérablement l'application de la *Loi sur l'équité salariale*. L'absence d'une relation hiérarchique entre le personnel qui travaille à l'application de la loi et les commissaires risque de créer des problèmes de coordination et de cohérence et même d'engendrer des conflits. Le fait que la Section de l'équité salariale ne serait plus responsable de la gestion du budget affecté à l'équité salariale, ou des décisions quant à l'embauche, la formation et l'affectation du personnel risque aussi d'amener un manque de cohérence.

LES DIFFÉRENCES ENTRE LA *LOI SUR L'ÉQUITÉ SALARIALE* ET LA *LOI SUR LES NORMES DU TRAVAIL*

La LÉS est une loi proactive qui exige un processus très différent de l'application de normes clairement prescrites dans une loi. La LÉS 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 LÉS, caractères gras ajoutés par nous). Cette discrimination est souvent inconsciente et il peut être difficile pour un employeur de l'éliminer si ses compétiteurs ne sont pas obligés de le faire en même temps.

Parce que la discrimination est systémique et ne relève pas nécessairement de la mauvaise volonté d'un employeur particulier mais de pratiques usuelles, fonctionnelles à certains égards, mais dont les effets engendrent souvent une moindre rémunération pour les emplois occupés principalement par des femmes, la LÉS exige que tous les employeurs entreprennent une démarche propre à cet objectif afin de s'assurer que leur structure salariale est exempte de biais sexistes. Dans les plus grandes entreprises, les travailleuses et les 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. L'exercice d'équité salariale doit être fait en dehors de la négociation des conventions collectives mais il se réalise, néanmoins, dans un contexte de relations de travail entre l'employeur et les syndicats lorsque ceux-ci sont présents. Or, la CNT n'a pas l'habitude de travailler avec les syndicats ou d'encadrer un processus qui relève des relations de travail, étant donné que son rôle est essentiellement d'assurer le respect de droits individuels. De plus, une travailleuse ou un travailleur syndiqué n'a pas le droit de faire appel à la CNT avant d'avoir épuisé les recours prévus dans sa convention collective (article 102 de la LNT).

Dans les entreprises où il n'y a pas de comité d'équité salariale (lequel n'est pas obligatoire dans les entreprises employant moins de 100 personnes), une travailleuse ou un travailleur peut porter plainte s'il juge que l'exercice n'est pas conforme à la loi ou qu'il n'a pas été mené dans les délais prescrits.¹ Toutefois, la plainte porte sur un 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 CÉS 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 mésentente 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, paragraphe 6^o). Rappelons que le projet de loi 130 propose de supprimer les mots «selon un mode non contradictoire» dans ce paragraphe.

¹ 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 CÉS.

En d'autres mots, lorsqu'il y a une mésentente ou une plainte, la CÉS peut, dans certaines circonstances décider de la façon de la résoudre, mais le plus souvent, elle doit intervenir pour guider l'employeur et les employées et employés 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. Le personnel doit aussi être régulièrement informé des décisions des commissaires et de leurs implications pour l'application de la loi. Le fait qu'une décision de la part des commissaires dans un cas particulier puisse exiger une intervention de la part des enquêteurs ou vérificateurs pour assurer l'application de cette décision nécessite également une coordination étroite entre ces deux fonctions.

Même si la CNT a aussi pour rôle de mener des enquêtes et de promouvoir la conciliation ou un règlement à l'amiable, elle le fait dans un contexte où l'employeur doit respecter certaines normes ou règles prescrites et non pas dans un contexte de réalisation d'une évaluation des emplois, processus beaucoup plus complexe qui comporte aussi des dimensions qualitatives, dont un examen poussé des paramètres encadrant le système de rémunération et la valeur attribuée aux différentes compétences et habiletés requises pour le travail.

LE PROJET DE LOI 25 ET LE TRAVAIL QUI RESTE À ACCOMPLIR

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

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'appliquait pour un premier exercice d'évaluation du maintien de l'équité dans les entreprises qui avaient déjà terminé leur exercice.

D'autre part, en vertu de l'article 130 de la LÉS, (article 45 du projet de loi 25), le ministre du Travail «doit, au plus tard le 28 mai 2019, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier». Nous ne comprenons pas pourquoi, au beau milieu de la période de travail la plus intense pour la Commission, le gouvernement la remet 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. Si, dans la structure proposée, les commissaires de l'équité salariale n'ont plus le rôle

déterminant en ce qui concerne les orientations de l'information, de la formation et de la vérification, cette information sera-t-elle utilisée à bon escient?

Quelles seront les tâches de la Commission dans les prochaines années? Contrairement à ce que peut laisser penser le fait que le délai du 31 décembre 2010 est passé, la CÉS a encore beaucoup de pain sur la planche. Plus spécifiquement:

1. Avant le 31 décembre 2010, plusieurs milliers d'employeurs, petites comme grandes entreprises, devaient avoir terminé leur premier exercice d'équité salariale. Au cours des prochains mois, la Commission aura à statuer sur les différends et les plaintes qui en découlent ainsi que sur les demandes de prolongation des délais.
2. Avant le 31 décembre 2010, environ 10 000 employeurs devaient faire un premier exercice d'évaluation du maintien de l'équité salariale. D'autres auront à le faire en 2011. La Commission a pour rôle d'outiller les employeurs et de régler divers différends ou plaintes qui découlent de ces exercices.
3. Dans les prochains mois, la Commission aura à statuer sur les 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. 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 aura à répondre aux plaintes à ce sujet venant de travailleuses, de travailleurs ou de syndicats.
5. 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.
6. Plus significatif, environ 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 de faire de l'information, de la formation et de 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, et qui ne disposent pas, à l'interne, de spécialistes en gestion des ressources humaines. L'appui de la Commission est déterminant pour ces organisations.
7. 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, notamment de formation et d'aide.

8. En 2014, la Commission aura à traiter 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.
9. En 2015, une dizaine de milliers d'entreprises ayant fait leur premier exercice d'évaluation du maintien de l'équité salariale en 2010 auront à faire un deuxième exercice d'évaluation du maintien. Forte de l'expérience du premier tour, la Commission aura peut-être de nouvelles orientations ou de nouveaux outils pour les guider.
10. 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.

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 les vérifications requises. Au 1^{er} avril 2010, la CÉS avait 82 postes à sa disposition et 50 personnes jouissaient d'un statut régulier.² En raison des augmentations budgétaires consenties pour 2009-2010 et 2010-2011, à la suite des nouveaux mandats et des nouvelles échéances confiés par le projet de loi 25 de mars 2009, la CÉS était en plein recrutement au moment où le Budget Bachand a annoncé son abolition et le transfert de ses activités vers la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ).

On nous a informées que déjà un nombre significatif de personnes, surtout du personnel régulier jouissant de la sécurité d'emploi au sein de la fonction publique, ont quitté la Commission à la suite du Budget Bachand. Ces personnes craignaient de perdre leur statut permanent si elles étaient transférées à la CDPDJ, laquelle ne se retrouve pas dans le giron de la fonction publique. Le transfert du personnel à la CNT aurait l'avantage de ne pas faire perdre aux employées et employés leur statut à la fonction publique et la situation semble s'être stabilisée. Néanmoins, les départs en 2010 constituent une perte significative qui a rendu difficile le fonctionnement dans cette période charnière. Même si la CES continue de recruter, il faudrait un certain temps avant de rétablir le niveau de compétence acquis avant le Budget Bachand.

² Documents produits lors de l'étude des crédits de 2010.

LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS D'APPLICATION DE LA LOI SUR L'ÉQUITÉ SALARIALE

L'article 232 du projet de loi 130 prévoit que:

Les dépenses de la Commission encourues pour l'application de la Loi sur l'équité salariale (chapitre E-12.001), y compris les traitements, allocations et indemnités ou avantages sociaux des commissaires de la Section de l'équité salariale, du secrétaire de la Commission et de son personnel, sont payées à même les crédits accordés au ministre du Travail pour les responsabilités dévolues à la Commission en matière d'équité salariale...

Donc, en principe, l'application de l'équité salariale continuera d'être financée à même les fonds généraux du gouvernement alors que l'application des normes du travail continuera d'être financée par les cotisations des employeurs. Certaines des dépenses pour l'équité salariale sont facilement identifiables et ne poseront pas de problème. Toutefois, dans la mesure où plusieurs services seront partagés ou que des enquêteurs responsables des normes du travail auraient à s'occuper également de l'équité salariale - ou vice versa - il risque d'être difficile de garder les deux budgets étanches. Les employeurs auront-ils à payer pour l'application de l'équité salariale? Dans le cas opposé, les fonds prévus pour l'application de l'équité salariale serviront-ils à financer l'application des normes du travail? Et comment sera calculée la part des budgets imputables à chacune de ces activités dans les services partagés?

LES ÉCONOMIES POTENTIELLES

Étant donné que le budget total de la CÉS 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 28 organismes est d'économiser, pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas chiffré les montants qu'il espère récupérer? Il nous semble que cette information est essentielle pour prendre une décision éclairée, compte tenu que la restructuration proposée comporte des coûts et des risques appréciables.

Si le gouvernement choisit d'encourager la CÉS à faire des ententes avec d'autres organismes ou de recourir davantage au Centre de services partagés pour certains services administratifs ou techniques, nous n'y voyons pas d'inconvénient. Il s'agit là de mécanismes permettant à l'ensemble de l'appareil gouvernemental d'éviter le dédoublement de ressources techniques limitées et d'assurer que les services administratifs sont pleinement utilisés. Mais, là encore, il ne faut pas porter atteinte à la capacité d'un organisme comme la CÉS de remplir sa mission ou de pouvoir disposer de personnel formé spécifiquement pour l'application de l'équité salariale.

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

LA SITUATION PARTICULIÈRE DES TRAVAILLEUSES NON SYNDIQUÉES

En 2006, conformément aux exigences de la loi de 1995, le ministre du Travail a produit un rapport sur les dix premières années de l'application de la *Loi sur l'équité salariale*.³ Les données de ce rapport (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 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 à la suite de 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 poursuites et de pénalités. Au cours des prochaines années, ce sont surtout des petites entreprises, celles qui ont atteint le seuil de 10 personnes récemment, qui seront visées par les travaux de la CÉS. Il faut donc maintenir les ressources affectées et développer de nouvelles approches adaptées à ces groupes particuliers.

Nous rappelons aussi que la Commission a un rôle important à jouer dans la défense des travailleuses non syndiquées devant la Commission des relations du travail. Si l'on veut assurer l'accès à l'équité salariale des deux-tiers de la population active féminine, il faut renforcer la Commission et ses ressources juridiques au lieu de les diluer au sein d'une éventuelle CNTÉS.

³ *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.

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 de 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 à la suite de 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 LÉS ni des orientations adoptées par la CÉS 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 un droit de plainte. Présentement, ni la loi ni la CÉS n'a précisé 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» d'évaluation du 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 LÉS). 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 employés en effectuant des exercices d'évaluation du maintien qui consacreront des décisions discriminatoires à l'égard des postes à prédominance féminine prises après que le premier exercice d'équité salariale a été terminé.

L'objet du présent mémoire n'est pas de soulever les lacunes qui peuvent exister dans la *Loi sur l'équité salariale*. Toutefois, nous constatons que le flou entourant 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 d'engendrer un grand nombre de demandes d'interprétation et d'information, sans parler de différends et de plaintes. 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.

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

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Rappelons qu'avant l'adoption de la loi en 1996, le gouvernement a fait circuler un document d'orientation⁴ et a tenu des consultations. Ce document, ainsi que le rapport d'un comité de consultation,⁵ créé par la ministre et composé de trois universitaires expertes, ont recommandé la création d'une Commission de l'équité salariale consacrée à cet objectif. 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 a donné suite aux rapports des experts et a créé une Commission de l'équité salariale pour développer la compétence et une approche administrative propre à l'équité salariale. La Coalition est d'avis que les raisons qui ont motivé la création de la CÉS en 1996 tiennent encore et qu'il reste un chemin important à parcourir avant que l'équité salariale soit bien implantée au Québec.

En 2006, **le Rapport Geoffrion**⁶ 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 recommandait:

⁴ «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.

⁵ 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.

⁶ *Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement, Les 58 organismes désignés par le gouvernement pour 2005-2006.*

[...] 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].

Cette recommandation semble avoir inspiré la décision annoncée dans le Budget Bachand d'abolir la CÉS puisque le ministre du Travail, Sam Hamad, y a fait référence lorsqu'il a demandé, cet été, au Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) d'examiner la possibilité de transférer les responsabilités de la CÉS à la Commission des normes du travail et à la Commission des relations du travail plutôt qu'à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.⁷

La Coalition aimerait souligner que **la recommandation Geoffrion était 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 encore un chemin considérable à parcourir. Comme nous l'avons expliqué plus haut, 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 CÉS reposait également sur une autre prémisse que nous contestons:

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, **une loi pro-active sur l'équité salariale repose sur un droit fondamental protégé par la Charte des droits et libertés de la personne** depuis plus de 35 ans. Elle présume de l'existence d'une discrimination systémique souvent inconsciente et exige la collaboration étroite des employeurs pour la débusquer et la corriger. Or, ceci 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 alors que les syndicats sont une partie prenante essentielle à l'établissement de l'équité salariale quand ils sont présents.

La Commission de l'équité salariale a encore une tâche énorme et bien définie à accomplir au moins jusqu'en 2016. Les modalités de transfert de ses fonctions à la Commission des normes du travail prévues dans le projet de loi 130 laissent pressentir

⁷ 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.

la constitution d'un organisme, au mieux bicéphale et au pire un organisme au sein duquel l'application de l'équité salariale sera subordonnée à celle des normes du travail. Les maigres économies que l'on peut escompter réaliser risquent d'être annulées par la lourdeur bureaucratique, la confusion, les dysfonctions et les conflits qu'une telle restructuration pourrait engendrer.

La Coalition en faveur de l'équité salariale est convaincue que la décision de transférer les fonctions de la CÉS à la CNT ou à tout autre organisme est prématuré. Sa mise en vigueur affaiblirait énormément l'application de la loi et la protection des droits des travailleuses, syndiquées ou non. Elle aura pour effet de perpétuer l'inégalité économique, voire la pauvreté, d'un grand nombre de femmes et comporte un coût social important. 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 le faire.

Pour ces raisons, la Coalition en faveur de l'équité salariale demande à l'Assemblée nationale de conserver le statu quo pour la Commission de l'équité salariale et de **supprimer les articles 217 à 248 du projet de loi 130. Nous demandons que le gouvernement laisse la Commission de l'équité salariale poursuivre ses travaux normalement jusqu'au moment où il sera temps de faire l'évaluation systématique de cette deuxième phase d'application de la LÉS, tel que prévu dans le projet de loi 25 de 2009.** Agir maintenant, dans la hâte et sans considérer toutes les implications, 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. Selon un document d'expertise publié par le Bureau international du travail ⁸ qui compare 6 pays ou provinces qui ont une législation spécifique visant à instaurer l'égalité de la rémunération entre femmes et hommes, «[l]a Loi du Québec est probablement l'exemple le plus achevé d'un cadre législatif pour l'égalité salariale.» (p. 13). Ce rapport identifie deux conditions pour assurer la réussite d'une législation visant l'équité salariale: le caractère obligatoire des lois et le soutien d'un organisme spécialisé (p. 25).

La Coalition en faveur de l'équité salariale est fière des progrès réalisés en matière d'équité salariale au Québec. Nous sommes convaincues que le maintien de la Commission de l'équité salariale dans sa forme actuelle est essentiel pour continuer à avancer la cause de l'égalité des femmes.

⁸ Marie-Thérèse Chicha, Analyse comparative de la mise en oeuvre du droit à l'égalité de rémunération: modèles et impacts, Genève: Bureau international du travail, 2006, 79 pages.