

***L'équité salariale pour les travailleuses non syndiquées au
Québec dans les petites entreprises : recommandations***

**Mémoire conjoint
présenté à la Commission de l'équité salariale
dans le cadre de la consultation publique
sur l'article 130 de la Loi sur l'équité salariale**

**par le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail
(CIAFT)
et la Fédération des femmes du Québec
(FFQ)**

Montréal
Septembre 2002

Table des matières

Présentation du CIAFT et de la FFQ	3
Introduction	5
Portrait actuel du travail des femmes non syndiquées	6
Analyse et recommandations	9
1. La connaissance insuffisante de la discrimination systémique et de l'équité salariale	9
2. Le démarrage d'une démarche d'équité salariale	12
3. Les difficultés vécues lors de la démarche	14
4. La discrimination systémique et les biais sexistes	16
5. La participation du personnel salarié	18
6. La protection des travailleuses non syndiquées	22
7. L'évolution du marché du travail, l'équité salariale et son maintien	27
Conclusion	28
Annexe : liste des recommandations	30

Présentation du CIAFT et de la FFQ

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) est une organisation nationale constituée de plus d'une centaine de groupes et de femmes qui œuvrent dans le domaine de l'accès et du maintien des femmes au travail. Depuis son congrès de fondation en 1984, le CIAFT est identifié comme principal défenseur des droits des femmes au travail.

La philosophie d'intervention du CIAFT repose sur le principe à l'effet que l'autonomie financière des femmes est largement tributaire de leur accès au travail. Dans cette perspective, la mission du CIAFT est d'œuvrer à la défense, à la promotion et au développement de services, de politiques et de mesures favorisant la réponse aux besoins spécifiques des femmes en matière de travail. L'action qui en découle est orientée selon deux pôles d'intervention :

- améliorer les conditions socio-économiques des femmes;
- assurer la prise en compte des réalités et des besoins des femmes en matière d'emploi.

Les activités du CIAFT se déploient principalement dans quatre grands secteurs d'intervention : l'équité salariale et l'équité en emploi, le développement de la main-d'œuvre féminine, le développement régional et les programmes sociaux. En collaboration avec d'autres organismes, le CIAFT intervient aussi dans les dossiers ayant trait à la fiscalité, à la conciliation travail-famille, à l'analyse différenciée selon le sexe, à l'entrepreneuriat et aux principaux programmes sociaux touchant les femmes au travail.

Parmi ses principaux dossiers et comités de travail, le CIAFT est mandataire du Comité aviseur femmes en développement de la main-d'œuvre d'Emploi-Québec depuis sa création en 1998 qui a mené les travaux de mise en place de la Stratégie d'intervention à l'égard de la main-d'œuvre féminine adoptée en 2000. Il porte aussi à bout de bras le Réseau des représentantes en condition féminine sur les instances de développement régional au Québec. Il a été également durant plusieurs années porte-parole de la Coalition en faveur de l'équité salariale qui s'est battue de longues années pour l'adoption de la loi en 1996.

Le CIAFT réalise ses activités selon trois axes stratégiques d'intervention, soit l'action politique, par le biais de la rédaction d'avis et de mémoires ou la représentation des femmes auprès des autorités politiques concernées. Le soutien aux membres est un second axe d'intervention. Il se réalise par des services de formation, la rédaction de bulletins de liaison, d'un site Internet et la défense des services spécifiques d'aide à l'emploi pour les femmes. Que ce soit grâce à la rédaction de guides d'intervention, de rapports de recherche, d'outils de promotion ou de la réalisation de vidéos, la recherche et le développement d'outils est un autre axe stratégique d'intervention utilisé par l'organisme.

La Fédération des femmes du Québec (FFQ) travaille solidairement, et dans une perspective féministe, à l'accès des femmes à l'égalité, à l'équité, à la dignité et à la justice sociale dans tous les domaines. Ses objectifs généraux consistent à promouvoir et à défendre les intérêts et les droits des femmes, en assumant un rôle de critique, de concertation et de pression.

Avec ses membres, et en concertation avec d'autres organismes sociaux, la FFQ participe à des actions collectives qui s'inscrivent dans une perspective de changements sociaux. Elle intervient en outre régulièrement dans les médias et auprès des différents paliers de gouvernement afin de faire connaître ses positions auprès du grand public et auprès des décideurs.

Dans l'optique d'une évolution du féminisme et de la société québécoise en général, la Fédération entamait récemment une réflexion sur son avenir, son rôle, ses mandats et ses structures. Appelée à devenir une actrice de plus en plus importante dans la lutte contre la mondialisation néolibérale, la FFQ compte poursuivre, à l'instar du mouvement des femmes et à sa demande, une action mobilisante dans la lutte contre la pauvreté, la violence envers les femmes et toutes les formes de discrimination, en accord avec la poursuite des revendications du volet québécois de la Marche mondiale des femmes, en plus d'agir dans de nombreux dossiers conjoncturels lorsque cela s'impose.

La Fédération des femmes du Québec fut membre comme le CIAFT de la Coalition en faveur de l'équité salariale depuis sa fondation et co-signa ce mémoire.

Introduction

Depuis que le gouvernement québécois a adopté la Loi sur l'équité salariale (ci-après LÉS), plusieurs estiment le problème des disparités salariales, dues à la discrimination fondée sur le sexe, réglé. Une telle interprétation prend pour acquis que la Loi est complète et garantit à l'ensemble des travailleuses québécoises l'élimination des biais discriminatoires des systèmes d'évaluation des emplois.

L'application de la LÉS adoptée en 1996 et entrée en vigueur en 1997 nous montre que tel n'est malheureusement pas le cas. Par ailleurs, l'échéance de cette année permettra de faire le point sur l'application de la Loi dans les petites entreprises du Québec. En effet, le 21 novembre 2002 prochain, tel que le stipule l'article 130 de la LÉS, le ministre du Travail doit déposer un rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la Loi pour les entreprises qui comptent moins de 50 salariéEs et sur l'opportunité de la modifier à cet égard.

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) et la Fédération des femmes du Québec (FFQ) remercient la Commission de cette invitation à la présente consultation publique et désirent soumettre à son intention ainsi qu'à celle du ministre du Travail leurs revendications communes sur la Loi sur l'équité salariale et son application depuis cinq ans.

Notre intervention présente une analyse des failles dans la Loi et dans l'application de la Loi pour les travailleuses non syndiquées travaillant dans les entreprises de 10 à 49 employéEs et aussi pour l'ensemble des travailleuses québécoises non syndiquées, qui représentent 62,5% des femmes actives sur le marché du travail. Les travailleuses non syndiquées sont en effet sur-représentées dans les petites et moyennes entreprises, qui constituent elles-mêmes le contingent le plus nombreux des entreprises visées par la LÉS. En effet, la Commission de l'équité salariale estime à 35 000 le nombre d'entreprises visées par la LÉS. De ce nombre, 81% seraient des PME, c'est-à-dire des entreprises qui engagent entre 10 et 49 salariés.

Nous joignons à cette analyse nos revendications, dont beaucoup ont déjà été émises publiquement ces dernières années ainsi que lors du Forum sur l'équité salariale auquel nos représentantes ont été invitées le 18 juin dernier.

Par ailleurs, le document de référence qui nous a été soumis pour lecture en vue de la présente consultation expose huit constats et thèmes. Nous laisserons aux employeurs le loisir d'expliquer les effets positifs de la LÉS dans l'entreprise (point 7 du document) et nous analyserons les autres qui touchent plus directement les travailleuses non syndiquées :

1. La connaissance insuffisante de la discrimination systémique et de l'équité salariale.
2. Le démarrage d'une démarche d'équité salariale.
3. Les difficultés vécues lors de la démarche.
4. La discrimination systémique et les biais sexistes.
5. La participation du personnel salarié.
6. La protection des travailleuses non syndiquées.
7. L'évolution du marché du travail, l'équité salariale et son maintien.

Portrait actuel du travail des femmes non syndiquées

Avant de commencer notre analyse, nous nous emploierons dans les pages suivantes à dresser un portrait du marché du travail pour les travailleuses non syndiquées.

Précarisation des conditions de travail des femmes et iniquités salariales

Depuis vingt ans au Québec, les trois-quarts des emplois qui ont été créés ont été des emplois précaires. Dans ce contexte, qui touche en l'appauvrissant davantage surtout la main-d'œuvre féminine non syndiquée, la Loi sur l'équité salariale (LÉS) réclamée depuis les années 80 et adoptée en 1996 est une mesure sociale et économique indispensable. Les moyens octroyés par le gouvernement et consacrés à son application maximale pour les femmes doivent être prévus en conséquence.

Les emplois dits précaires ont pour principales caractéristiques qu'ils sont atypiques (tout emploi qui s'éloigne du modèle-type de l'emploi à temps plein, toute l'année et pour un même employeur) et n'apportent un revenu ni stable ni décent. Les conditions générales du travail féminin sont fortement soulignées par cette précarisation. Si bien qu'on peut penser que le phénomène de discrimination salariale subi par les femmes depuis des lustres en a été accentué.

Une étude de la firme Éduconseil, réalisée en juin 2000 pour le Comité aviseur femmes en développement de la main-d'œuvre d'Emploi-Québec, a dressé un portrait révélateur des femmes sur le marché du travail sur fond d'iniquités et d'inégalités.

Le plus important indicateur d'iniquité, sur lequel repose toutes les analyses qu'on peut faire par la suite de la précarisation des conditions de travail des femmes, demeure en effet les écarts salariaux persistants entre les sexes, l'iniquité salariale. Analysons-les.

Le premier niveau d'iniquité salariale subi par les femmes se trouve au niveau du **salaire horaire** : les femmes gagnent **83,4 %** du salaire horaire moyen des hommes.¹ Cet écart dans le salaire horaire entre hommes et femmes dépend de plusieurs facteurs : les types d'emplois choisis par les femmes, l'iniquité salariale, l'accès à la syndicalisation. Par ailleurs, rappelons que près des trois-quarts des travailleurs au salaire minimum sont des femmes (71,2%).²

Le deuxième niveau d'iniquité salariale se trouve au niveau du **salaire hebdomadaire** : les femmes gagnent **71,5 %** du salaire hebdomadaire moyen des hommes. Ici, c'est l'influence du travail à temps partiel qui joue. En effet, les deux tiers des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes.

Le troisième niveau d'iniquité salariale réside dans le **revenu annuel**, aggravé cette fois par le caractère temporaire, autonome ou occasionnel des emplois occupés par les femmes : en effet, les femmes vivent avec annuellement **65,3%** du revenu moyen des hommes.

¹ Les statistiques suivantes sont tirées de *Les femmes du Québec et le marché de l'emploi : Résultats d'une analyse statistique*, Éduconseil pour le Comité aviseur femmes en développement de la main-d'œuvre, Emploi-Québec, 2001 (tableaux 4.9 et 6.3).

² Statistique Canada (octobre 2001), *Enquête sur la population active*.

Pourtant, le principe d'égalité des salaires pour un travail équivalent est inscrit dans la Charte québécoise depuis plus de vingt-cinq ans (article 19). L'équité salariale est un droit, et la Loi sur l'équité salariale a fait passer le régime basé sur le dépôt de plainte à un régime proactif visant les entreprises de 10 employéEs et plus. Elle s'inscrit dès lors dans un prolongement juridiquement et socialement engagé de l'article 19 de la Charte québécoise. Alors, « comment donc expliquer que, malgré une protection quasi-constitutionnelle, le droit à l'égalité des femmes demeure en marge de leur réalité économique sur le marché du travail ? »³

Travailleuses non syndiquées

Les emplois occupés par des femmes sont régis par une convention collective dans une proportion de 37,5 % tandis que ceux occupés par les hommes le sont dans une proportion de 42,2 %. La couverture syndicale varie, elle aussi, selon si on est un homme ou une femme et selon les secteurs d'activités. Dans certains cas, l'écart peut atteindre jusqu'à 20 % en faveur des hommes.⁴

« Dans les secteurs où la présence syndicale est forte, l'écart entre les revenus tend à s'amenuiser. Par contre, dans les secteurs peu syndiqués, par exemple dans le secteur du commerce de détail, où le taux de syndicalisation est faible (18,1 %), les revenus des femmes sont très bas de même que le ratio des revenus des femmes sur ceux des hommes (56,9 %). On pourrait dire la même chose des postes de préposés au service des aliments et boissons ou du secteur de l'habillement. »⁵

Facteur aggravant, la concentration professionnelle dans des emplois traditionnellement féminins n'a pas changé de manière significative au cours des dernières années. Les femmes occupent 85 % de la main-d'œuvre dans le grand secteur des services et à peine 15 % dans celui de la production de biens. Réalité similaire à celle de 1988.

Certains secteurs très fortement féminisés échappent presque complètement à la syndicalisation, et continuent de présenter, même si la présence des femmes y est grandement majoritaire, une iniquité salariale souvent très marquée par rapport aux rares hommes occupant ces emplois.⁶ En d'autres mots, ce sont dans ces secteurs où l'écart salarial est le plus grand entre hommes et femmes que le taux de syndicalisation est le plus bas.

Une des grandes justifications de la LÉS a constitué en une aide, par des mesures proactives, à ces travailleuses isolées dans des ghettos d'emplois féminins dont le travail demeure dans une forte proportion toujours sous-évalué et conséquemment sous-rémunéré. Ces femmes ne bénéficient pas du soutien technique et financier dont disposent les travailleuses syndiquées. Nous verrons plus loin, avec recommandations à l'appui, les grandes différences qui affligent les femmes non syndiquées par rapport aux travailleuses syndiquées quant à l'application de la LÉS.

³ Claudyne Bienvenu L'équité salariale pour les travailleuses québécoises non syndiquées : examen du régime proactif québécois, 2001, p. 11.

⁴ Comité aviseur femmes en développement de la main-d'œuvre (2000), La situation économique et professionnelle des femmes dans le Québec d'aujourd'hui : iniquités, réflexion, interventions.

⁵ David-McNeil, Jeannine (1998), « Justifications et enjeux de l'équité salariale », Équité en emploi/Équité salariale, RIN 1025, Recueil de textes sous la direction de Marie-Josée Legault, Télé-université, Sainte-Foy, pp. 343-344.

⁶ Statistique Canada, Catalogue 93-332. Tableau 1. Recensement 1991.

Combien de travailleuses non syndiquées sont-elles touchées par la Loi sur l'équité salariale?

Un portrait juste de la composition des travailleuses visées par la Loi sur l'équité salariale (et non uniquement celui des entreprises, portrait beaucoup plus souvent présenté) est essentiel pour évaluer la portée de l'application de la Loi depuis son entrée en vigueur il y a cinq ans.

Ce sont plus de 1,3 million de femmes qui occupent un emploi au Québec.⁷ C'est dans une proportion de 37,6% qu'elles sont syndiquées⁸. Ce qui revient à dire que pour près des deux tiers des travailleuses soit 813 000 travailleuses (ou 62,4% du nombre total de femmes au travail), les conditions de travail ne sont pas négociées dans le cadre de rapports collectifs de travail. Une situation qui est plus à même de toucher les femmes qui travaillent dans les très petites, petites et moyennes entreprises que dans les grandes. Sans crainte de faire mentir les chiffres, on peut soustraire du nombre total de travailleuses non syndiquées celles qui travaillent dans des entreprises comptant moins de 10 salariés. Ce qui établit la proportion de travailleuses non syndiquées à environ 50% du nombre total des travailleuses visées par la LÉS (environ 488 500).

On ne peut toutefois cesser là l'esquisse de la composition des travailleuses visées par le régime général de la LÉS. En effet, une fois pris en compte le chapitre IX de la Loi sur l'équité salariale (qui établit un régime d'exception pour les entreprises ayant complété ou étant en voie de réaliser une démarche de relativité salariale le 21 novembre 1996), on peut réalistement estimer que ce sont 70% des travailleuses non syndiquées au Québec qui sont touchées par la Loi, soit un nombre fort important. En effet, elles constituent au minimum un pourcentage égal des personnes visées par la LÉS mais plus vraisemblablement un contingent supérieur de travailleuses concernées par le régime général de la Loi. Pourtant, et nous nous emploierons à le démontrer plus loin, la LÉS n'est pas une législation adaptée à la réalité de ces travailleuses.

⁷ Pour les statistiques et considérations suivantes, voir la recherche de Claudyne Bienvenu L'équité salariale pour les travailleuses québécoises non syndiquées : examen du régime proactif québécois, 2001.

⁸ Ernest B. Akyeampong, Augmentation du taux de syndicalisation chez les femmes, hiver 1998)10(4) L'emploi et le revenu en perspective 33, 33-43.

Analyse et recommandations

1. La connaissance insuffisante de la discrimination systémique et de l'équité salariale

Une loi anti-discriminatoire

La Loi sur l'équité salariale a apporté un grand changement pour les travailleuses québécoises visées par la Loi, mais aussi pour celles travaillant dans les très petites entreprises visées par le régime du dépôt de plaintes : la reconnaissance du caractère systémique de la discrimination salariale qu'elles subissent historiquement. La LÉS se situait dès lors dans le champ des droits de la personne, en tant que loi anti-discriminatoire qui énonce une stratégie pour remédier au traitement différentiel réservé aux hommes et aux femmes en matière de rémunération.

Le droit à un salaire égal pour un travail de valeur équivalente répond au principe de justice. Il constitue la cristallisation du droit à l'égalité, un droit fondamental qui, de par sa nature, ne se négocie pas mais se respecte.

« Une telle reconnaissance a son importance en matière d'interprétation des lois. Il est de jurisprudence constante qu'en matière de droit humain, on retienne une interprétation téléologique, c'est-à-dire qui repose sur l'objectif poursuivi par la loi plutôt que sur le sens littéral des termes. Tout en veillant à ce que les mots conservent leur sens normal, l'interprète doit accorder aux droits toute la valeur et la validité que la loi vise à promouvoir. Le recours à une telle méthode pour interpréter les dispositions de la LÉS et la portée des droits qui y sont garantis à l'ensemble des travailleuses n'a rien d'étonnant. Il demeure fidèle à l'interprétation des droits, tel le droit à l'égalité de rémunération, inscrits dans la Charte québécoise et assure ainsi une uniformité, sinon une continuité dans l'interprétation du principe de salaire égal pour un travail équivalent qu'énonce l'article 19 de la Charte. »⁹

Une loi du travail

Rappeler ce principe interprétatif est d'autant plus important que la nature de la LÉS est double: par sa facture la loi se campe aussi dans le champ du droit du travail. Une dimension de la loi qui fait appel à d'autres principes d'interprétation dans l'appréciation des obligations qui incombent aux intervenants comme en témoigne l'article 15 de la LÉS :

« L'employeur, l'association accréditée ou un membre d'un comité d'équité salariale ne doit pas, dans l'établissement du programme d'équité salariale, agir de mauvaise foi ou de façon arbitraire ou discriminatoire, ni faire preuve de négligence grave à l'endroit des salariés de l'entreprise. »

⁹ Claudyne Bienvenu (citant P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 1990) *L'équité salariale pour les travailleuses québécoises non syndiquées : examen du régime proactif québécois*, 2001, pp. 19-20.

« La détermination de la mesure interprétative s'avère donc cruciale tout particulièrement pour les travailleuses non syndiquées qui ne devraient pas se voir imposer, à aucun moment, les règles propres aux négociations de conventions collectives. Compte tenu des notions d'employeur, de salarié, de travailleur autonome d'entreprise et d'établissement et des définitions inscrites dans la LES, souvent parentes avec celles que l'on retrouve dans le *Code du travail du Québec* ou dans la *Loi des normes du travail*, la tentation sera grande pour les interprètes de s'inspirer des principes applicables en droit du travail pour résoudre les problèmes que risque de poser l'application de la LES. »¹⁰

Si les législations applicables en droit du travail peuvent être une source d'inspiration, elles ne doivent toutefois pas occulter la nature anti-discriminatoire de la LES, car elle requiert une interprétation qui dépasse le cadre des règles applicables en matière de rapports collectifs de travail. Le modèle des rapports collectifs de travail ne peut à l'évidence convenir à l'ensemble des salariéEs syndiquéEs et non syndiquéEs. Nous reviendrons à ce point dans le sixième chapitre de notre analyse.

Connaissance de la discrimination systémique

Nous l'avons vu, malgré une protection se référant aux droits humains inscrits dans la charte québécoise et dans la LÉS depuis de nombreuses années, peu de travailleuses non syndiquées au Québec reconnaissent subir une discrimination salariale systémique et savent encore moins que la LÉS existe et ce qu'elle signifie exactement.

Un sondage mené pour le CIAFT en 1999 a montré que 60% des femmes confondaient équité et égalité salariale et seulement 3% des répondantes ont affirmé d'emblée qu'elles s'adresseraient à la Commission de l'équité salariale pour obtenir des renseignements à ce sujet (22% seraient allées vers d'autres institutions comme la Commission des normes du travail ou le ministère du Travail, et 38% ne savaient où s'adresser).¹¹

Les femmes se déclarant peu ou pas informées, la majorité travaillant dans le secteur privé non syndiqué, ont tendance à penser que la LÉS ne s'appliquent pas à elles. Elles manquent de repères clairs pour comprendre ce qu'est un écart de salaire inéquitable, influencées en cela par la culture du secteur privé où la négociation salariale se fait souvent à la pièce et où les salaires ne font pas l'objet d'une information accessible à tous. La sexualisation des postes est un phénomène qui doit être expliqué comme une variable importante dans une démarche d'équité salariale.

L'iniquité salariale doit être présentée simplement aux travailleuses : elle s'abreuve aux préjugés qui ont largement influencé les pratiques de rémunération du dernier siècle, ceux voulant que le salaire des femmes constitue un salaire d'appoint, ou encore que les femmes ne peuvent occuper certains emplois traditionnellement occupés par les hommes, ou que les qualités requises pour accomplir certaines tâches associées traditionnellement aux femmes sont innées et de ce fait ont une valeur négligeable, que l'attachement des femmes au marché du travail est moindre que celui des hommes, etc. Autant d'éléments qui ont biaisé et continu d'avoir un effet réducteur sur la valeur

¹⁰Claudyne Bienvenu, *ibid.*, se référant aux commentaires de Mme Sabourin dans Diane SABOURIN et Jeannine DAVID-McNEIL, *La Loi sur l'équité salariale: analyse critique et enjeux*, Développement récents en droit du travail 1998, Wilson et Lafleur, 1998, pp.144- 154. Voir également la description de causes juridiques en Ontario dans les pages 22 et suivantes.

¹¹ Sondage Statmédia mené pour le CIAFT auprès de 405 répondantes en février 1999.

accordée au travail des femmes. Si les travailleuses savent qu'une Loi proactive existe pour contrer un phénomène aussi répandu, elles risquent alors de l'appliquer à leur condition et de mieux se renseigner par la suite.

Nous croyons qu'une campagne massive de sensibilisation et de promotion de l'équité salariale, au-delà de ses aspects strictement législatifs, est nécessaire, urgemment et de manière ponctuelle par la suite, pour renseigner ces travailleuses sur la définition de l'équité salariale (à salaire égal pour travail équivalent), **mais aussi** sur sa nature anti-discriminatoire, notion fort importante dont la portée de justice sociale est impliquante et parlante pour les femmes (l'équité salariale est un droit applicable à toutes).

En conséquence, le CIAFT et la FFQ présentent à la Commission de l'équité salariale l'ensemble des revendications suivantes :

REVENDEICATION 1

Que soit mise sur pied par la Commission de l'équité salariale une structure d'intervention et d'appui accessibles et adaptées aux travailleuses non syndiquées pour leur permettre d'accéder à l'équité salariale :

- par l'accès à une ressource spécifique et gratuite pour les travailleuses non syndiquées.
- par des avis et conseils juridiques dispensés par la Commission ou des groupes accrédités.
- par l'accès à des services d'information dans les milieux où se trouvent les femmes (milieux de travail, espaces publics) à travers une grande campagne de sensibilisation sur la question. Il faut créer le besoin de s'informer chez les femmes.
- par l'accès à des services de formation des femmes qui siègent sur les comités d'équité salariale au sein des entreprises.
- par l'accès à la formation pour les groupes de défense des droits des femmes sur le marché du travail dans toutes les régions du Québec.

2. Le démarrage d'une démarche d'équité salariale

Selon l'estimation de la Commission de l'équité salariale, ce sont aussi peu que 25% des petites entreprises de 10 à 49 employéEs au Québec qui auraient terminé une démarche d'équité salariale le 21 novembre dernier, date limite pour les employeurs afin de fixer les ajustements salariaux et de commencer à les verser à leurs employées à la suite de l'exercice. Selon les données fournies par la Commission, près de 28 350 entreprises sur les 35 000 visées par la LES ont entre 10 et 49 salariéEs. Ce sont 22% de la main-d'œuvre féminine totale qui travaille dans ces petites entreprises, soit 286 000 femmes (25% de la main-d'œuvre totale travaillant dans les entreprises de moins de 10 employéEs).

En Ontario, un sondage réalisé en 1994 auprès d'entreprises du secteur privé comptant entre 10 à 49 employés fixait à près de 80% la proportion des entreprises contactées qui n'avaient pris aucune mesure à cette date pour se conformer à la loi¹²! Si le scénario ontarien devait se reproduire au Québec, ce qui est à cette date confirmé, ceci se traduirait par l'absence de mesure dans plus de 21 000 entreprises comptant entre 10 et 49 salariéEs! Ainsi, dans les trois-quarts des entreprises visées par la LES, les travailleuses demeurent en marge de tout bénéfice que peut leur procurer la Loi.

Comme l'explique Claudyne Bienvenu dans sa recherche comparée sur les systèmes ontarien et québécois :

« Dans le rapport Read (en Ontario), l'auteure estime que cette absence de contrôle de la Commission sur le processus d'équité salariale constitue la principale raison du manque d'efficacité, de la pauvreté des résultats obtenus par le *Pay Equity Act*. La loi québécoise est tombée exactement dans le même piège. »¹³

Cette absence de contrôle a des répercussions sur la connaissance que nous avons de la portée réelle de la Loi :

« Les données complètes dont nous disposons pour mesurer les répercussions économiques de l'équité salariale sont limitées. Comme la loi n'exige pas des employeurs qu'ils déposent leurs programmes d'équité salariale ou fassent rapport sur les rajustements effectués, il n'est pas possible d'obtenir des renseignements sur les programmes existants. »¹⁴

Comment peut-on lire de tels résultats si on se place du point de vue des petites entreprises? Peut-on y voir un laisser-aller prévisible dû autant à une incompréhension de la démarche, de mentalités quasi séculaires à changer ou d'une absence de sanction (ni même de quelque contrôle que ce soit en aucun temps) appliquée aux employeurs déviants?

¹² Institute of social research, *Pay Equity Survey of Private Sector Organization Employing 10-49 Employees*, Université York, cité dans Jean M. READ, *Examen de la Loi sur l'équité salariale*, Toronto, Comité d'examen de l'équité salariale, 1996, p.35.

¹³ Jeaninne David-McNeil, *Les enjeux de l'équité salariale*, Télé-université, octobre 1997, chapitre 11, p. 25.

¹⁴ Jean M. Read, *Examen de la Loi sur l'équité salariale*, Toronto, Comité d'examen de l'équité salariale, 1996, p.17.

La seule obligation des employeurs en est une d'affichage, modulée par la taille de l'entreprise¹⁵. Cette absence de contrôle vient jeter une ombre majeure sur les effets porteurs du régime proactif. En fait, cette absence de contrôle par l'organisme chargé de la mise en œuvre de la LÉS signifie pour les travailleuses qu'elles se trouvent à nouveau investies d'un rôle de vigile sans les compétences, les ressources ou un quelconque pouvoir de contrainte qu'exige pourtant la complexité d'une telle démarche.

De plus, le versement d'ajustements salariaux ne constitue pas un gage absolu que l'obligation de résultat qui incombe à l'employeur a été rencontrée. Une démarche faite n'est pas nécessairement une démarche bien faite. La Commission de l'équité salariale doit procéder à l'examen d'un secteur d'entreprise, d'une grappe industrielle ou encore de manière aléatoire, en interpellant un certain nombre d'entreprises de tailles et de milieu distincts afin de vérifier le processus entrepris ou encore la conformité de la démarche d'équité salariale. On peut penser réalistement qu'elle puisse étudier 10% des rapports qui lui sont soumis par les entreprises de 50 employés et plus et au moins 20% par les entreprises de 10 à 49 employés.

Cette proactivité dont doit se prévaloir la Commission est inscrite dans la LÉS :

« Pour l'application de la présente loi, la Commission a pour fonction de faire enquête, selon un mode non contradictoire, **soit de sa propre initiative**, soit en vertu d'un différend (..) ou en vertu d'une plainte (..) et, éventuellement, de déterminer des mesures pour s'assurer que les dispositions de la présente loi sont respectées. »¹⁶

Elle peut et doit mettre en place toutes sortes de mécanismes qui découragent l'évasion obligataire des entreprises et qui seuls permettront de cerner le degré de conformité des employeurs québécois à la LÉS.

Du côté des travailleuses, un contrôle serré de la démarche par un organisme spécialisé à qui les questions des travailleuses et les réponses fournies par les employeurs seraient acheminées inciterait certainement les employeurs à accorder une attention accrue aux observations et aux remarques faites par les travailleuses.

En conséquence, nous croyons fermement que l'exemple ontarien aurait pu être évité au Québec et que l'absence de contrôle se traduit largement par une absence d'équité salariale. C'est selon nous la principale raison qui explique le report par la majorité des entreprises de 10 à 49 employés du démarrage de la démarche d'équité salariale. Nous demandons donc :

REVENDEICATION 2

Que toutes les employeurs soient tenus de soumettre à la Commission un rapport sur les résultats du processus et les ajustements établis et que la Commission mette en place des mécanisme qui découragent l'évasion obligataire des entreprises face à la LÉS.

REVENDEICATION 3

Que la Commission fasse une évaluation des processus entrepris dans les entreprises et de la valeur des ajustements salariaux pour les travailleuses non syndiquées et qu'en soit informé le public.

¹⁵ LÉS, art. 75 et 76.

¹⁶ LÉS, art. 93, par. 6.

3. Les difficultés vécues lors de la démarche

Nous nous pencherons essentiellement dans ce chapitre sur une difficulté rencontrée lors de démarche d'équité salariale dans les entreprises, soit les risques associés à l'embauche de consultants ou de firmes spécialisés auxquels font appels les entreprises de 10 à 49 employés pour établir leur démarche d'équité salariale.

La Commission de l'équité salariale n'accrédite ni ne vérifie le travail d'aucune firme spécialisée ni d'aucun consultant expert embauchés par les petites entreprises pour leur démarche d'équité salariale. Or, on sait que le recours à une firme d'experts conseils pour réaliser une démarche d'équité salariale ne constitue pas une garantie de conformité. De plus, cela nous semble une grande lacune dans la LÉS, dépossédant l'employeur et les travailleuses de leur rôle dans cette démarche autogérée à l'interne et n'assurant ni l'entreprise ni la Commission que chacune des étapes ait été bien comprise dans l'esprit comme dans la lettre de la Loi.

Par ailleurs, embauchés par les employeurs sans aucune consultation des employéEs, ces consultants peuvent négocier leurs honoraires comme bon leur semble tant la démarche peut paraître complexe à beaucoup d'employeurs et de salariéEs. Une démarche peut coûter inutilement cher aux entreprises qui voudront par tous les moyens minimiser par la suite les ajustements salariaux qui doivent être consentis aux employées. Ils ne sont pas tenus non plus de fournir à la Commission de l'équité salariale de rapport sur leur travail.

« En Ontario, les coûts de mise en œuvre de l'équité salariale dépassaient généralement les coûts moyens de rajustements salariaux. Un effet pervers de la Loi ontarienne souvent décrié. Read rapporte les résultats de deux sondages qui concluent que le coût moyen des consultations à l'extérieur aux fins de l'équité salariale était de 5 385\$ par rapport à un coût moyen de rajustement de 3 947\$.»¹⁷

Par ailleurs, même s'il s'agit souvent d'experts en rémunération et en évaluation des emplois, rien n'indique que ces consultants soient suffisamment formés pour établir une démarche exempte de discrimination fondée sur le sexe. Qui est, rappelons-le, une norme de contrôle à la base de tout processus d'équité salariale.

Nous croyons encore là que l'absence de contrôle par la Commission sur le travail de ces consultants privés ou firmes d'experts est une faille importante dans l'application de la Loi et peut nuire aux démarches menées dans les petites entreprises.

¹⁷ Claudyne Bienvenu, L'équité salariale pour les travailleuses québécoises non syndiquées : examen du régime proactif québécois, 2001, p. 56 et note en bas de page no 100.

En conséquence de ce qui précède, nous demandons :

REVENDICATION 4

Que la Commission s'assure de la formation des consultants embauchés par les entreprises pour l'application de la Loi et qu'elle les accrédite à cette fin.

4. La discrimination systémique et les biais sexistes

Nous sommes heureuses de voir que la Commission fait de la discrimination systémique et des biais sexistes un point à part entière dans son bilan des premières années d'application de la LÉS. Ce point ayant été traité plus haut et auquel nous allons revenir, nous voulons réitérer que les travailleuses et les entreprises ont besoin d'exemples clairs, adaptés à leur réalité (par secteur d'activités ou autrement) pour illustrer de manière non équivoque ce qu'est un biais sexiste dans une évaluation mal faite des catégories d'emplois et de leurs caractéristiques.

Par ailleurs, ni la Commission de l'équité salariale ni la Commission des Relations de Travail ne devraient traiter les questions relatives à l'équité salariale en fonction de la bonne foi ou de la mauvaise foi des acteurs. Cette exception se retrouve uniquement à l'article 15 de la LES et touche l'employeur, l'association accréditée ou un membre d'un comité. Même dans ce cas, il y a danger d'éluder la gravité de la discrimination.

La Commission dans ses campagnes d'information devrait en effet insister fortement sur la notion de discrimination systémique et de ses effets discriminatoires, qui peuvent être établis de bonne ou encore de mauvaise foi par les parties, mais qui demeurent de la discrimination systémique à l'endroit des femmes. C'est cette discrimination systémique qu'il faut débusquer pour bien réaliser un programme d'équité salariale.

Plus techniquement, nous reprenons dans les lignes suivantes les recommandations que l'on retrouve dans la recherche de Claudyne Bienvenu pour qu'une démarche d'équité salariale soit exempte à chacune de ses étapes de discrimination (article 51 de la LÉS)¹⁸. La Commission doit établir des critères suivants :

- vérifier que la détermination des catégories d'emplois ne repose pas sur des bases viciées. En effet, le regroupement des emplois en catégories d'emplois doit avoir été fait sur la base des trois conditions énoncées à l'article 54 de la LES. Un même titre d'emplois qui comporte plusieurs taux de salaire ou encore plusieurs niveaux de complexité ne peut correspondre à une seule catégorie d'emplois exempte de discrimination fondée sur le sexe;
- vérifier que la collecte de données permet de dresser l'éventail des tâches accomplies dans l'établissement et que l'information est recueillie de manière exacte et uniforme pour tous les emplois;
- vérifier que les facteurs et sous-facteurs retenus reflètent d'une manière exacte les qualifications, les efforts et les responsabilités qui sont normalement exigés pour le travail, ainsi que les conditions dans lesquelles les tâches sont généralement accomplies, tant pour les catégories d'emplois à prédominance féminine visées par le programme que pour les catégories d'emplois à prédominance masculine utilisés à des fins de comparaison;
- vérifier la neutralité des pondérations numériques accordées à chacun des sous-facteurs.
- vérifier que les critères retenus par l'employeur pour définir l'équivalence entre les emplois ne défavorisent pas les catégories d'emplois à prédominance féminine. Si

^{18 18} Claudyne Bienvenu, L'équité salariale pour les travailleuses québécoises non syndiquées : examen du régime proactif québécois, 2001, pp. 140-141.

les intervalles sont définis de telle manière que systématiquement les emplois masculins sont près des bornes inférieures alors que les emplois féminins sont près des bornes supérieures, il y a lieu de vérifier l'équité d'une telle classification puisqu'elle semble favoriser les emplois masculins en les faisant accéder plus facilement à une classe d'emplois plus élevée que celles qu'atteignent des emplois féminins dont la valeur est proche;

- et enfin, bien que se positionnant en filigrane de l'exigence de l'article 51, toute évaluation d'un programme devrait s'amorcer par une évaluation des critères retenus par l'employeur dans le but de définir qui est salarié et qui est non salarié.

5. La participation du personnel salarié

Dans la LÉS, en l'absence d'obligation pour l'employeur de déposer un rapport sur la conformité de l'exercice à la Commission de l'équité salariale (ce que nous avons réprouvé plus haut), ce sont les salariéEs qui sont appeléEs à vérifier cette conformité.

5.1 Les travailleuses dans les entreprises de 10 à 49 employéEs :

Dans les entreprises de 10 à 49 employéEs, c'est uniquement au moment de l'affichage qu'elles et ils prennent connaissance du contenu du programme élaboré par l'employeur ou le consultant. Toutefois, le même rôle est confié aux travailleuses qu'elles soient syndiquées ou non :

« Cette universalité de la démarche, bien que neutre en apparence, comporte des risques importants de distorsions, du moins pour les travailleuses non syndiquées qui doivent composer avec un modèle calqué sur celui des rapports collectifs de travail sans toutefois disposer du support, des moyens et de la pratique dont jouissent les travailleuses syndiquées. »¹⁹

5.2 Les travailleuses des entreprises plus grandes :

Représentativité des personnes désignées sur les comités d'équité salariale

Lors de la désignation des comités, nous proposons que la règle suivante soit prise en compte : les travailleuses siégeant sur les comités devraient impérativement appartenir aux catégories d'emplois à prédominance féminine. Ce qui compte en effet, c'est le sexe de la catégorie, et non pas le sexe tout court, ces femmes étant les mieux placées pour faire ressortir les caractéristiques et les exigences de leurs propres catégories d'emplois et éviter de tomber dans les stéréotypes. Cette compétence assure un bon démarrage au comité d'équité salariale que la formation viendra par la suite compléter.

Programmes distincts

Nous ne pouvons ici passer sous silence la possibilité permise par la LÉS à une entreprise d'implanter des programmes distincts d'équité salariale, c'est-à-dire des structures parallèles d'évaluation des emplois, qui nuit à l'établissement d'une vraie démarche d'équité salariale répondant à l'esprit de la LÉS.

Plusieurs experts s'entendent pour dire que la possibilité de multiplier les programmes à l'intérieur d'une même entreprise constitue une des faiblesses de la LÉS et représente un accroc majeur au principe d'équité salariale, car elle obéit essentiellement à la mécanique des rapports collectifs de travail et répond à des préoccupations corporatives. Elle risque de segmenter le marché du travail et d'isoler encore davantage les emplois féminins, souvent non syndiqués dans les entreprises, des emplois masculins souvent liés à une unité d'accréditation différente.

¹⁹ Claudyne Bienvenu, L'équité salariale pour les travailleuses québécoises non syndiquées : examen du régime proactif québécois, 2001, p. 104.

Rappelons que cette possibilité est offerte lorsque des disparités régionales le justifient (article 10) ou à la convention d'un employeur et d'une association accréditée pour les salariés représentant l'association pour l'ensemble de l'entreprise ou pas établissement (article 11). L'employeur peut aussi établir un programme distinct applicable aux salariés non représentés par l'association accréditée (article 11).

Établir un programme distinct offre la possibilité à l'employeur d'utiliser cette situation à son avantage pour éviter de comparer certains emplois :

« Un programme d'équité salariale qui recouvre un nombre restreint d'employés, ou encore qui ne regroupe que des catégories d'emplois à prépondérance féminine limite le nombre de comparateurs masculins valables. Selon le rapport Read, en Ontario, dans le secteur public, 31,5% des catégories d'emplois à prépondérance féminine n'ont pas reçu d'ajustements salariaux parce qu'il n'existait pas de comparateur masculin. Dans les entreprises comptant 500 employés et plus, ce pourcentage est de 27,5%. Que doit-on penser du fait qu'un employeur peut établir un programme distinct applicable aux salariés non représentés par l'association accréditée? »²⁰

Comme le conclut Claudyne Bienvenu :

« Pour les travailleuses non syndiquées, une telle possibilité se traduira par la persistance de la fragmentation des systèmes de rémunération en fonction des unités d'accréditation ou de l'appartenance ou non à un syndicat. »²¹

Les travailleuses dans les entreprises de 50 à 99 salariéEs

Les travailleuses non syndiquées dans ces entreprises peuvent bénéficier d'une démarche conjointe uniquement si un seul programme est élaboré dans l'entreprise. À défaut, l'employeur demeure le seul responsable de l'élaboration du programme d'équité salariale s'adressant aux travailleuses non syndiquées. Le rôle réservé aux travailleuses non syndiquées s'avère alors particulièrement réduit puisque ce n'est qu'au stade de l'affichage des résultats que les salariés peuvent intervenir. Comme l'employeur n'est soumis à aucune obligation de divulgation d'information vis-à-vis ces travailleuses non syndiquées, ce qui revient à dire qu'il n'est pas contraint de révéler les pratiques de rémunération de l'entreprise ou tout détail technique relatif au programme d'équité salariale et encore moins de leur fournir une formation, seuls les résultats des différentes étapes du programme doivent être affichés.

C'est uniquement à la lumière de ces résultats que les travailleuses peuvent faire des observations et des commentaires et ultimement déposer une plainte à la Commission d'équité salariale. Sans support d'un organisme externe ou le recours à des ressources indépendantes pour poser un regard critique sur la démarche de l'employeur, la possibilité d'intervention pour ces travailleuses demeure essentiellement factice.

²⁰ Jeaninne David-McNeil, Les enjeux de l'équité salariale, Télé-université, octobre 1997, chapitre 11, p. 24.

²¹ Claudyne Bienvenu, L'équité salariale pour les travailleuses québécoises non syndiquées : examen du régime proactif québécois, 2001, p. 118.

La capacité de contrôler les procédures d'évaluation des emplois est identifiée comme l'une des raisons expliquant la faible proportion de catégories d'emplois à prédominance féminine ayant obtenu des ajustements salariaux dans le secteur privé (20%) par rapport au secteur public (40%). Pourtant, comme le note le professeur Gunderson :

« This occurs in spite of the evidence that wage discrimination is greater in the private than in the public sector. This suggests that the absence of adjustments in the private sector because of the finding of no pay-equity wage gap likely reflects the stronger resistance of the profit-maximizing private sector to such legislative initiatives. As well, they are probably better able to control the job-evaluation procedures. In contrast, the public sector is under more political scrutiny to respond to such equity initiatives, and the job-evaluation procedure is more open to public scrutiny, especially because of the prominence of unionization in the public sector. »²²

L'article 11 et l'article 32

Que penser également du principe d'autogestion inclus dans la LÉS lorsqu'on n'y retrouve nullement le droit à un groupe de travailleuses non syndiquées de demander l'établissement d'un programme conjoint ou d'un programme distinct ou encore celui de s'opposer à l'élaboration d'un programme distinct dans une entreprise? Ce droit est pourtant accordé à une association accréditée ou à un employeur dans toutes les entreprises de 50 employéEs et plus au Québec, mais pas aux travailleuses non syndiquées.

En conséquence de ce qui précède, nous demandons :

REVENDEICATION 8

Que l'article 11 de la LÉS se lise comme suit : « Sur demande d'une association accréditée qui représente des salariéEs de l'entreprise ou d'un groupe de salariéEs, l'employeur doit établir un programme d'équité salariale applicable à ces salariéEs dans l'ensemble de l'entreprise ou un ou plusieurs programmes applicables à ces salariéEs en fonction de l'autorisation obtenue en vertu du deuxième alinéa de l'article 10.

En outre, l'employeur et une association accréditée qui représente des salariéEs de l'entreprise ou encore l'employeur et un groupe de salariéEs peuvent convenir d'établir un ou des programmes distincts applicables à ces salariéEs dans un ou plusieurs des établissements de l'entreprise qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation en vertu du deuxième alinéa de l'article 10.»

Que l'article 32 se lise comme suit : « Sur demande d'une association accréditée qui représente des salariéEs de l'entreprise ou d'un groupe de salariéEs, l'employeur et cette association ou l'employeur et le groupe de salariéEs établissent conjointement un programme d'équité salariale applicable à ces salariéEs dans l'ensemble de l'entreprise ou un ou plusieurs programmes

²² Morley, Gunderson, *Gender Discrimination and Pay Equity Legislation* dans Louis N. CHRISTOFIDES, Keneth E. Grant et Robert Swindiski, *Aspects of Labour Market Behaviour Essays in Honour of John Vanderkamp*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, pp. 225 et 240-241.

applicables à ces salariéEs en fonction de l'autorisation obtenue en vertu du deuxième alinéa de l'article 31.

En outre, l'employeur et une association accréditée qui représente des salariéEs de l'entreprise ou encore l'employeur et un groupe de salariéEs peuvent convenir d'établir un ou des programmes distincts applicables à ces salariéEs dans un ou plusieurs des établissements de l'entreprise qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation en vertu du deuxième alinéa de l'article 31.»

6. La protection des travailleuses non syndiquées

La Loi sur l'équité salariale a choisi de privilégier une structure calquée sur les rapports collectifs de travail, aggravée pourrait-on dire par le principe d'autogestion dans la démarche qui dresse devant les travailleuses non syndiquées de nombreux obstacles. Cette structure et ce principe favorisent en effet les salariéEs qui jouissent d'un rapport de force et qui sont en mesure d'obtenir un support technique et financier pour exercer leur droit. Et désavantage les travailleuses non syndiquées, moins rompues aux actions collectives, aux pratiques de négociation et à la dynamique des rapports de force. L'actuel contexte de précarisation des conditions de travail constitue de plus un facteur aggravant.

En effet, beaucoup d'observateurs ont dénoncé que la LÉS québécoise ait importé du modèle ontarien les aspects législatifs qui sont mal adaptés et défavorables aux travailleuses non syndiquées :

- L'exclusion du régime proactif des travailleuses des très petites entreprises de 9 employéEs et moins (soit près de 400 000 travailleuses au Québec) qui demeurent assujetties à l'article 19 de la Charte québécoise des droits, c'est-à-dire une démarche reposant sur le dépôt de plaintes.
- Le modèle des rapports collectifs de travail pour établir une démarche d'équité salariale dans l'entreprise: dans la composition et le rôle des comités d'équité salariale ainsi que la dynamique de négociation.

De plus, d'autres facteurs viennent désavantager les travailleuses non syndiquées. Par exemple, la possibilité pour un employeur d'obtenir un support externe indépendant pour peser l'impact d'une décision n'est pas à portée de la main des travailleuses non syndiquées. Et pourtant les enjeux liés à certaines décisions sont de taille.

Cette situation s'explique entre autres par le rôle important qu'ont joué à travers les années les syndicats, les négociations collectives et les lois qui les encouragent dans la diminution des écarts salariaux entre les hommes et les femmes et incidemment dans la promotion de l'équité salariale. Cela a pourtant eu des conséquences à plus long terme, par exemple l'institutionnalisation de la fracture syndiquées-non syndiquées:

« Similarly, proactivity has potentially contradictory consequences for class relations: while it places a powerful instrument in the hands at the union bargaining agents in negotiating pay equity adjustments, thereby strengthening one working-class organization (trade unions), it also institutionalizes (or reproduces) the industrial-relations divisions between organized and unorganized workers by leaving unorganized workers without much effective input into the formulation of pay equity plans, other than through complaining to the Pay Equity Commission and Hearings Tribunal. »²³

²³Carl J. Cuneo, *The Stage of Pay Equity: Mediating Gender and Class through Political Parties in Ontario*, dans Judy Fudge et Patricia McDermott, *Just Wages A Feminist Assessement of Pay Equity*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 42.

Autre conséquence, des ajustements salariaux très inégaux :

«The fewer wage adjustments that occurred in the private sector meant that the cost of pay equity was expected to be substantially smaller in the private sector (0.6 per cent of payroll in establishments of over 500 employees, and 1.1 per cent in establishments of under 500) than in the public sector (2.2 per cent of payroll). This occurs in spite of the evidence that wage discrimination is greater in the private than the public sector (Gunderson 1989a:52). This suggests that the absence of adjustments in the private sector because of the finding of pay-equity wage gap likely reflects the stronger resistance of the profit-maximizing private sector to such legislative initiatives. As well, they are probably better able to control the job-evaluation procedures. In contrast, the public sector is under more political scrutiny to respond to such equity initiatives, and the job evaluation procedure is more open to public scrutiny, especially because of the prominence of unionization in the public sector. »²⁴

Nous avons aussi discuté plus haut du problème de l'implantation de programme distinct d'équité salariale au sein d'une même entreprise, auquel s'ajoute celui des doubles (ou multiples) paliers de rémunération qui existe aussi dans les entreprises où travaillent des non syndiquées. Il n'est pas facile de s'y retrouver souvent pour des spécialistes, alors il est urgent que les travailleuses confrontées à ces problèmes puissent utiliser des instruments de vulgarisation leur permettant d'évaluer la conformité de la démarche d'équité salariale dans un milieu de travail soumis à de telles pratiques.

En bout de ligne, certaines travailleuses n'ont souvent trouvé d'autre issue pour réaliser l'équité salariale que la syndicalisation! :

« The clearest lesson is that a non-unionized worker needs extraordinary resources to gain access to the Pay Equity Act. The technical and legal aspects of the legislation can be intimidating, employers will try to use complex job evaluation schemes to minimize payments and maintain the status quo and there is only limited protection against harassment for workers who lodge complaint with the Commission. »²⁵

Protection par la Commission de l'équité salariale

Dans les diverses facettes de son mandat, le rôle de la Commission s'avère crucial, tout particulièrement à l'égard des femmes salariées non syndiquées. C'est avant tout dans ses fonctions de conseil, d'assistance et d'information que la mission de la Commission est capitale. Pour les travailleuses non syndiquées, la Commission constitue presque l'unique ressource à leur disposition pour obtenir l'information et les outils leur permettant de jouer pleinement le rôle que leur réserve la loi: puisque face à l'absence de contrôle prévue dans la LES, c'est aux travailleuses que revient la tâche d'évaluer la conformité de la démarche d'équité salariale mise en place dans l'entreprise.

²⁴ Morley, Gunderson, Gender Discrimination and Pay Equity Legislation dans Louis N.Christophides, Kenneth E. Grant et Robert Swindiski, *Aspects of Labour Market Behaviour Essays in Honour of John Vanderkamp*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, 225, 239-240.

²⁵ Jennifer Keck et Daina Green, Pay Equity for Non-Unionized Women: A Case Study, *The State, Women's Labour and Feminist Struggles*, 257-276, p. 271.

Au Québec, la Commission se présente actuellement comme la seule interlocutrice pour les salariées syndiquées et non syndiquées, les syndicats ainsi que les employeurs : une « clientèle » aux besoins différents et souvent opposés.

Depuis l'entrée en vigueur de la LÉS, la Commission doit en effet concilier un rôle de promoteur de la Loi, d'enquêteur, de médiateur et finalement de représentant des salariés ou du plaignant devant le Tribunal, maintenant la Commission des Relations de Travail. Les risques de confusion des rôles sont du domaine de la vraisemblance :

« À titre d'exemple, rappelons que l'article 102 de la Loi énonce qu'à la suite d'une plainte ou d'un différend, la Commission fait enquête en vue de favoriser un règlement entre les parties. Les articles 103 et 105 énoncent pour leur part qu'à défaut d'un règlement, la Commission détermine les mesures qui doivent être prises, fixe le délai de réalisation au terme duquel elle peut saisir le Tribunal. Pour la personne qui s'adresse à la Commission dans le but de déposer une plainte, il peut être difficile de départir ces divers rôles: à quelle étape la Commission représente ses intérêts et quand elle troque ses habits pour revêtir ceux de médiateur. Alors que le plaignant est le mandataire de la Commission dans le premier cas et conserve donc une forme de pouvoir décisionnel, il demeure une simple partie dans le second cas. Essentiellement, la Commission demeure seule juge quant à l'opportunité de privilégier un règlement ou au contraire de judiciairiser le débat. En fait, une décision qui reflétera la politique de la Commission. »²⁶

La crainte des représailles pour les travailleuses non syndiquées et le dépôt de plaintes

Il est évident qu'une travailleuse non syndiquée dans une entreprise de 10 à 49 employéEs a toutes les raisons de craindre des représailles si elle dépose une plainte à la Commission de l'équité salariale au sujet de la démarche qui a mal été faite dans son entreprise, si tant est qu'elle l'ait été. À cet égard, il est capital que la CÉS fasse connaître largement les sanctions auxquelles les employeurs s'exposent s'ils adoptent une telle avenue et traite les plaintes avec confidentialité et rapidité, selon une présomption de recevabilité.

La difficulté qu'ont rencontrée les travailleuses non syndiquées au stade du dépôt de plaintes en Ontario met en lumière un autre problème. Il est clairement noté par Read qu'en l'absence d'une aide du service d'intervention juridique en matière d'équité salariale (SIJES ou PEALS, sur lequel nous reviendrons), les femmes non syndiquées avaient beaucoup de mal à imposer leurs droits²⁷.

Pouvoir d'enquête dissocié du dépôt de plaintes

Face à la difficulté qu'ont les femmes non syndiquées de déposer une plainte, la Commission doit adopter des stratégies simples et efficaces pour les rejoindre sans passer par le dépôt de plaintes. En plus d'exiger des employeurs un rapport sur leur programme d'équité salariale, la Commission doit aussi aller prendre le pouls des travailleuses non syndiquées à la base, par des vox populi anonymes, des sondages réguliers, des entrevues confidentielles, des visites ciblées dans les entreprises, qui la

²⁶ Claudyne Bienvenu, L'équité salariale pour les travailleuses québécoises non syndiquées : examen du régime proactif québécois, 2001, pp. 117-118.

²⁷ Jean M. Read, *Examen de la Loi sur l'équité salariale*, Toronto, Comité d'examen de l'équité salariale, 1996, pp.16 et 56.

renseigneront sur des cas douteux pour lesquels elle devra rapidement mener des enquêtes.

La meilleure protection demeure la formation et l'information

On l'a vu, l'efficacité de la législation dépend grandement de la capacité de la main-d'œuvre féminine impliquée d'être capable d'analyser les résultats affichés et d'établir si chacune des étapes est absente de préjugés sexistes. Cette vérification, cette validation des résultats du processus est difficile même pour des spécialistes ou pour des organisations appuyées par un syndicat. On peut imaginer l'ampleur de la tâche pour des travailleuses isolées dans des petites et moyennes organisations.

Une formation limitée à un examen sommaire des dispositions de la LES ne comble pas les besoins des travailleuses. Il importe donc qu'elles soient formées et outillées pour jouer le rôle que leur confie la LÉS et, lorsque le besoin s'en fait sentir, qu'elles puissent avoir recours à des personnes expertes qui peuvent les diriger dans cette démarche et leur donner les moyens d'apprécier la conformité ou la non-conformité d'une démarche à la norme centrale de la LÉS qui requiert que chacun des éléments du programme d'équité salariale, ainsi que l'application de ces éléments, sont exempts de discrimination fondée sur le sexe.

Outre le Bureau d'équité salariale, l'équivalent de la Commission d'équité salariale au Québec, les travailleuses ontariennes pouvaient obtenir une aide du SIJES (PEALS), un organisme sans but lucratif qui offrait des services d'aide juridique s'adressant tout particulièrement aux travailleuses non syndiquées. Entre 1991 et 1995, SIJES a offert des services d'aide juridique et de représentation gratuits aux femmes non syndiquées tout en assurant un rôle d'éducation et de promotion sur les questions d'équité salariale et de discrimination systémique dans les emplois traditionnellement occupés par les femmes. Par la judiciarisation de cas-types, SIJES a aussi permis d'élargir le droit à l'équité salariale à la réalité particulière des travailleuses non syndiquées. En fait, la mise en place de SIJES a constitué en une reconnaissance des besoins particuliers des travailleuses non syndiquées. Le SIJES a disposé d'un budget annuel de 500 000\$ pour assumer son mandat qui comprenait un volet de représentation et de services conseils et provenait du ministère du Travail de l'Ontario. Lorsque le gouvernement conservateur a été élu à la fin des années 90, ce service n'a plus reçu aucune subvention de l'État.

La mise en place d'une telle structure externe à la Commission d'équité salariale ayant pour clientèle cible les travailleuses non syndiquées au Québec offrirait une ressource vers laquelle ces dernières pourraient se tourner pour obtenir un support technique aux différentes phases de la mise en œuvre de la LES et valider ou invalider la démarche d'équité salariale dans leur entreprise.

Concurremment, nous proposons qu'une enveloppe budgétaire spécifique et protégée soit allouée à la Commission afin de dispenser le même type de service aux travailleuses non syndiquées. La CÉS devrait aussi encourager les employeurs à dégager les budgets spécifiques et suffisants afin de permettre aux travailleuses le recours à ces experts, la LÉS reconnaissant les coûts reliés à la formation comme des dépenses admissibles à la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*.²⁸ Toutefois, le choix de la formation qui sera dispensée aux membres des

²⁸ LÉS, article 26, al. 2.

comités est actuellement une question qui est du ressort de l'employeur.²⁹ Nous croyons que ce choix devrait obtenir l'accord express des travailleuses.

De l'information téléphonique par une ligne 1-800, des formations régionales régulières, pouvant être données par des groupes communautaires à la demande des groupes de travailleuses sont autant d'autres solutions souples et adaptées aux différents milieux dans lesquels travaillent les femmes non syndiquées.

Nous ne saurions trop insister finalement sur la nécessité d'une campagne massive de sensibilisation des femmes aux aspects les plus importants de la LÉS .

Nécessité d'information publique

La collecte de données sur les difficultés particulières qu'ont vécues les travailleuses ontariennes non syndiquées dans la mise en œuvre du principe proactif d'équité salariale ainsi que sur les bénéfices réels qu'elles en ont retirés s'est avérée une entreprise particulièrement difficile en Ontario. Les bribes d'information provenant du Bureau d'équité salariale, organisme chargé de l'exécution de la Loi ontarienne, bien que laissant entrevoir des ratés du système ontarien à l'égard des travailleuses ontariennes non syndiquées, n'offre qu'un aperçu restreint de l'impact réel de la Loi ontarienne pour la grande majorité des travailleuses visées. On ne peut que déplorer cette absence d'information pourtant cruciale à tout processus d'évaluation et de validation.

Il nous apparaît essentiel d'exiger que la Commission d'équité salariale au Québec mette en place des mécanismes d'évaluation régulier de l'impact de cette législation proactive chez les travailleuses non syndiquées sur-représentées dans les petites et moyennes entreprises, qui constituent elles-mêmes le contingent le plus nombreux des entreprises visées par la LÉS. Les résultats par secteur, entre le public et le privé, doivent aussi être connus.

En conséquence de ce qui précède, concernant la protection à accorder aux travailleuses non syndiquées, le CIAFT et la FFQ ajoutent les recommandations suivantes à celles déjà énoncées dans ce mémoire :

REVENDEICATION 5

Que la Commission de l'équité salariale exerce un pouvoir de contrôle et de vérification dans les petites et moyennes entreprises qu'il y ait ou non plainte officielle (comme le stipule le paragraphe 6 de l'article 93 de la Loi).

REVENDEICATION 6

Que la Commission s'assure de la formation adéquate des commissaires nommés à la Commission des Relations de travail à toutes les facettes de la Loi sur l'équité salariale (et qu'au moins un des trois commissaires nommés soit une femme).

²⁹ LÉS, article 26.

7. L'évolution du marché du travail, l'équité salariale et son maintien

Enfin au terme de l'exercice d'équité salariale, tant les employeurs québécois qu'ontariens doivent maintenir l'équité salariale. Le maintien de l'équité salariale porte avec lui de nouveaux défis.

Beaucoup d'éléments conjoncturels viendront compliquer la donne : comment maintenir l'équité dans les entreprises qui perdront certains comparateurs masculins d'ici quelques années, comment maintenir l'équité quand des catégories artificielles d'emplois ont été créées à la première étape?

Dans les entreprises syndiquées, le maintien de l'équité salariale se posera avec d'autant plus d'acuité lorsque les augmentations demandées devront se répercuter sur le salaire des salariées non syndiquées qui occupent une catégorie d'emplois de valeur équivalente. Là encore l'information et la formation seront capitales, car le maintien de l'équité salariale dans le cadre des négociations collectives passe inévitablement par l'éducation de l'ensemble des acteurs.

Le maintien pourra aussi être perçu comme une étape nécessaire de défaire ce qui a mal été fait lors de la première démarche. Les travailleuses non syndiquées auront alors besoin d'outils et de services conseils adaptés pour ne pas que les bénéfices ponctuels qu'elles auront gagnés des premiers ajustements salariaux ne soient qu'éphémères.

En ce sens, nous recommandons :

REVENDEICATION 7

Que les aspects réglementaires liés au maintien de la Loi pour les entreprises ayant appliqué l'équité salariale ainsi qu'aux entreprises ne présentant que des emplois à prédominance féminine -pour lesquels il n'y a aucun comparatif masculin interne possible- soient enfin définis.

Conclusion

Le Québec s'est enfin doté d'une Loi proactive sur l'équité salariale en 1996. Cette loi vise à réparer les torts causés aux femmes dans le monde du travail à travers l'histoire. Elle est de plus un instrument important de lutte contre la pauvreté des femmes et des enfants. Beaucoup de concepts et de pratiques doivent entrer dans les mœurs du monde du travail, pourtant peu perméable aux gains sociaux majeurs. D'autres luttes, comme celles des normes du travail ou encore du salaire minimum, le montrent.

Il est cependant manifeste que sans des moyens considérables, d'information, de formation, de clarification réglementaire et de contrôle, la sous-évaluation du travail des femmes et leur sous-rémunération conséquente, inscrites systématiquement dans le monde du travail, ne pourront être renversées rapidement. Compte tenu des ressources allouées à la Commission d'équité salariale et de l'étendue du mandat qui lui a été confiée, il est d'ores et déjà possible de parler d'obstacles à la réalisation de l'équité salariale.

Ce fait est aggravé par un constat sévère que nous portons sur certains aspects législatifs majeurs de la LÉS québécoise :

1. Le choix législatif défavorable qui écarte de la présente LÉS les travailleuses employées dans les entreprises de moins de 10 salariéEs (le quart des travailleuses du Québec), qui sont pour la très grande majorité non syndiquées et pour qui le régime fondé sur le dépôt de plainte s'est montré très inefficace depuis 1976. Vu la composition de la structure entrepreneuriale du Québec, où l'on compte beaucoup plus de très petites entreprises qu'en Ontario, ce choix désavantage de manière plus marquée encore ces travailleuses. Il est de même dans les petites entreprises de 10 à 49 employéEs, où le manque de moyens et la crainte des représailles rendent très difficile toute vérification et contestation de la démarche de leur employeur. C'est donc près de la moitié des Québécoises qui connaissent de grandes difficultés à obtenir quelque gain que ce soit de la Loi.
2. Le régime basé sur le dépôt de plaintes a montré son inefficacité et son inadaptation au contexte de travail des travailleuses non syndiquées.
3. Le régime d'exception du chapitre IX de la LÉS, qui exclut le secteur public et certaines grandes entreprises du régime général de la Loi, a été et continuera d'être très fortement critiqué par le mouvement des femmes.
4. Un régime général basé sur les rapports collectifs de travail : s'il y a absence de syndicats, il y a à toutes fins utiles absence de pouvoir de négociation, surtout dans les entreprises de 10 à 99 employéEs où un comité d'équité salariale n'est pas requis.

D'autres aspects organisationnels sont aussi critiquables :

1. Le manque général de ressources et de soutien offerts aux travailleuses non syndiquées.
2. Le manque d'information sur les droits que leur confère la loi .
3. Un pouvoir d'enquête proactif peu exploité de la part de la Commission.
4. Aucun mécanisme de contrôle de la démarche exigé de l'employeur.

Pour renverser la vapeur, tous les acteurs engagés dans ce combat de justice doivent exiger des moyens, toutes sortes de moyens, diversifiés et complémentaires, faire preuve de créativité et obliger le gouvernement à donner à ces acteurs les moyens nécessaires de faire disparaître la persistance d'une des pires discriminations qui soient.

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail et la Fédération des femmes du Québec espèrent fortement que l'avis de la Commission de l'équité salariale et le rapport du ministre pousseront le gouvernement à proposer la modification d'articles de la Loi que leur application très inégale depuis 1997 a rendu urgente. La Commission devra aussi profiter de cette occasion pour exiger du gouvernement l'octroi de fonds et de moyens supplémentaires pour rejoindre les travailleuses du Québec et mieux faire appliquer la Loi.

Annexe 1

Liste des recommandations prioritaires du CIAFT et de la FFQ

1. Que soit mise sur pied par la Commission de l'équité salariale une structure d'intervention accessible et adaptées aux femmes non syndiquées visées par la LÉS : par l'accès à une ressource spécifique et gratuite pour les travailleuses non syndiquées.

- **par des avis et conseils juridiques dispensés par la Commission ou des groupes accrédités.**
- **par l'accès à des services d'information dans les milieux où se trouvent les femmes (milieux de travail, espaces publics) à travers une grande campagne de sensibilisation sur la question. Il faut créer le besoin de s'informer chez les femmes.**
- **par l'accès à des services de formation des femmes qui siègent sur les comités d'équité salariale au sein des entreprises.**
- **par l'accès à la formation pour les groupes de défense des droits des femmes sur le marché du travail dans toutes les régions du Québec**

2. Que toutes les employeurs soient tenus de soumettre à la Commission un rapport sur les résultats du processus et les ajustements établis et qu'elle mette en place des mécanisme qui découragent l'évasion obligatoire des entreprises face à la LÉS.

3. Que la Commission fasse une évaluation des processus entrepris dans les entreprises et de la valeur des ajustements salariaux pour les travailleuses non syndiquées et qu'en soit informé le public.

4. Que la Commission s'assure de la formation des consultants embauchés par les entreprises pour l'application de la Loi et qu'elle les accrédite à cette fin.

5. Que la Commission de l'équité salariale exerce un pouvoir de contrôle et de vérification dans les petites et moyennes entreprises qu'il y ait ou non plainte officielle.

6. Que la Commission s'assure de la formation adéquate des commissaires nommés à la Commission des Relations de travail à toutes les facettes de la Loi sur l'équité salariale. (et qu'au moins un des trois commissaires nommés soit une femme).

7. Que les aspects réglementaires liés au maintien de la Loi pour les entreprises ayant appliqué l'équité salariale ainsi qu'aux entreprises ne présentant que des emplois à prédominance féminine -pour lesquels il n'y a aucun comparatif masculin interne possible- soient enfin définis.

8. Que l'article 11 de la LÉS se lise comme suit : « Sur demande d'une association accréditée qui représente des salariéEs de l'entreprise ou d'un groupe de salariéEs, l'employeur doit établir un programme d'équité salariale

applicable à ces salariéEs dans l'ensemble de l'entreprise ou un ou plusieurs programmes applicables à ces salariéEs en fonction de l'autorisation obtenue en vertu du deuxième alinéa de l'article 10.

En outre, l'employeur et une association accréditée qui représente des salariéEs de l'entreprise ou encore l'employeur et un groupe de salariéEs peuvent convenir d'établir un ou des programmes distincts applicables à ces salariéEs dans un ou plusieurs des établissements de l'entreprise qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation en vertu du deuxième alinéa de l'article 10.»

Que l'article 32 se lise comme suit : « Sur demande d'une association accréditée qui représente des salariéEs de l'entreprise ou d'un groupe de salariéEs, l'employeur et cette association ou l'employeur et le groupe de salariéEs établissent conjointement un programme d'équité salariale applicable à ces salariéEs dans l'ensemble de l'entreprise ou un ou plusieurs programmes applicables à ces salariéEs en fonction de l'autorisation obtenue en vertu du deuxième alinéa de l'article 31.

En outre, l'employeur et une association accréditée qui représente des salariéEs de l'entreprise ou encore l'employeur et un groupe de salariéEs peuvent convenir d'établir un ou des programmes distincts applicables à ces salariéEs dans un ou plusieurs des établissements de l'entreprise qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation en vertu du deuxième alinéa de l'article 31.»