

***Une loi proactive en équité
salariale au Québec:
c'est indispensable et urgent!***

***Commentaires présentés par
le Conseil d'intervention pour l'accès
des femmes au travail***

***au Comité d'élaboration
de la loi proactive sur l'équité salariale***

20 septembre 1995

Table des matières

Avant-propos	3
Introduction	4
1. L'objet et le champ d'application d'une loi proactive	5
1.1 Une loi à portée universelle	5
1.2 Les définitions de salarié-e et d'employeur	6
1.3 Ajustements salariaux pour les emplois féminins sans emplois masculins comparables	6
2. Le programme d'équité salariale	8
2.1 Responsabilité de l'élaboration du programme	8
2.2 Le programme d'équité salariale	10
2.3 L'identification des emplois à comparer	10
2.4 Choix du mode d'évaluation des emplois	11
2.5 Correction des écarts salariaux	11
2.6 Maintien de l'équité salariale et révision	12
2.7 Recours des parties et mécanismes d'appel	13
2.8 Pénalités et poursuites	13
3. Autorité responsable de la loi	14
Conclusion	16

Avant-propos

Depuis sa création en 1982, le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail du Québec Inc. (CIAFT) a pour mission de promouvoir l'égalité des femmes dans les champs relatifs au travail, à l'éducation et à l'économie.

Regroupant plus de 130 groupes-membres et membres individuelles, le CIAFT a développé une expertise reconnue par ses différents partenaires socio-économiques concernant les questions relatives à l'équité salariale, aux programmes d'accès à l'égalité, à la formation de la main-d'oeuvre, au développement de l'employabilité, à la sécurité du revenu et à la participation des femmes aux structures régionales de développement économique et de développement de la main-d'oeuvre.

La clientèle desservie par les membres du CIAFT est majoritairement composée de femmes défavorisées sur le plan de l'emploi. Elles sont, pour la plupart, prestataires de la sécurité du revenu ou de l'assurance-chômage ou sont travailleuses non syndiquées, confinées dans des emplois précaires et mal rémunérés. L'intervention quotidienne de nos membres auprès de ces femmes nous a permis de développer une connaissance réaliste du marché du travail et des obstacles qui freinent leur accès à la formation professionnelle et à des emplois d'avenir.

Le CIAFT est très heureux de participer à cette consultation sur les orientations du prochain projet de loi proactive sur l'équité salariale. Nous remercions les membres du comité d'élaboration du projet de loi de nous avoir conviées à leur exprimer nos préoccupations. Nous espérons que ces dernières contribueront à la mise en place d'une législation efficace qui apportera des corrections tangibles à la sous rémunération des emplois à prédominance féminine.

Introduction

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail accueille très favorablement le dépôt du document d'orientation du projet de loi proactive sur l'équité salariale. Nous souhaitons que les présentes consultations du comité d'élaboration du projet de loi permettront de procéder rapidement à l'**adoption** et à l'**application** d'une loi qui saura retenir les meilleurs éléments des différentes législations existantes au Canada et aux États-Unis tout en évitant les difficultés sur lesquelles elles se sont butées.

Les commentaires et réflexions que le CIAFT désire partager concernant le document d'orientation sur l'équité salariale préparé par le comité de travail mandaté par Madame Jeanne L. Blackburn, ministre responsable de la condition féminine, sont formulés à partir de cette attention particulière que nous portons envers cette large partie de la main-d'oeuvre féminine qui ne bénéficie d'aucune protection syndicale et qui ne dispose que des conditions minimales prévues par la Loi des normes du travail.

Membre actif de la Coalition en faveur de l'équité salariale, nous désirons souligner que nous appuyons les positions de la Coalition dans l'ensemble de ses recommandations. Le présent document du CIAFT a essentiellement pour but d'apporter un point de vue plus spécifique qui tienne compte des caractéristiques des femmes rejointes par nos membres.

1. L'objet et le champ d'application d'une loi proactive

Une loi proactive en équité salariale constitue certainement l'un des principaux instruments permettant d'améliorer les revenus d'emploi des femmes. Toutefois, considérant les différentes causes expliquant l'iniquité de la situation de la main-d'oeuvre féminine sur le marché du travail, le CIAFT considère que le gouvernement du Québec devra développer une approche plus globale dans l'élaboration de mesures visant à corriger cette situation

À cet effet, nous désirons rappeler que l'adoption d'une loi proactive en équité salariale ne pourra éliminer la nécessité de procéder à une **hausse substantielle du salaire minimum ou de réviser la Loi sur les normes du travail**, ni éviter l'adoption d'une **loi vigoureuse en matière de programmes d'accès à l'égalité**.

1.1 Une loi à portée universelle

À l'instar de la Coalition en faveur de l'équité salariale, le CIAFT est d'avis que la loi proactive devrait s'appliquer à **toutes les organisations privées et publiques** sans égard à leur taille.

Nous sommes conscientes toutefois que l'application de la loi proactive peut connaître de nombreuses difficultés dans les très petites organisations. L'expérience de la loi ontarienne a effectivement permis de révéler de nombreux problèmes d'application au sein des entreprises de moins de 50 employé-e-s. Selon le CIAFT, il faudra donc développer des approches et des méthodes originales de façon à pouvoir faire en sorte que la majorité des travailleuses, syndiquées ou non et que les petites organisations puissent bénéficier de supports suffisants pour réaliser adéquatement le processus d'implantation de l'équité salariale.

1.2 Les définitions de salarié-e et d'employeur

La définition de salarié-e proposée par la proposition 3 du document d'orientation nous paraît satisfaisante et complète. Nous jugeons cependant qu'il est important de définir la notion de cadre supérieur de façon plus restrictive afin de ne pas exclure de nombreux emplois masculins du processus de comparaison des emplois. À cet effet, nous suggérons de limiter la notion de cadre supérieur aux seules personnes dont la rémunération et les bénéfices ne sont pas conscris par les structures salariales des entreprises privées ou publiques.

Par ailleurs, nous accueillons favorablement la définition de l'employeur dans le secteur public telle que proposée dans les recommandations 4 et 7 du document d'orientation. Nous pensons toutefois que la notion d'employeur dans le secteur privé devrait être développée. Les difficultés qu'a connu l'application de la loi ontarienne à ce dernier égard témoignent de l'importance d'une définition claire de l'employeur du secteur privé pour les fins de l'application de la loi.

1.3 Ajustements salariaux pour les emplois féminins sans emplois masculins comparables

Le CIAFT est d'accord avec le principe de la recommandation 5 du document d'orientation stipulant que l'autorité responsable (soit la Commission sur l'équité salariale) recommande des formules d'ajustement salarial des emplois féminins lorsque ceux-ci ne peuvent être comparés au sein d'une même entreprise avec des occupations masculines comparables.

Nous sommes cependant d'avis que ces formules d'ajustement salarial devraient non seulement faire l'objet de consultations auprès des entreprises visées mais aussi auprès des syndicats ou des comités de salarié-e-s concernées.

Plusieurs avenues pertinentes méritent d'être explorées pour pallier aux difficultés de comparaison entre les emplois féminins et masculins dans les très petites entreprises. Les exemples fournis par les décrets de convention collective et les

mécanismes de négociation sectorielle devraient certainement être étudiés pour aborder les secteurs d'emplois reliés, notamment, à la restauration et au commerce.

L'application d'une loi proactive en équité salariale dans les milieux communautaires soulève également de nombreuses interrogations. Le personnel des organismes communautaires étant majoritairement composé de femmes, la comparaison avec les titres d'emplois masculins sera extrêmement difficile à effectuer. Pour établir l'équité salariale dans ces milieux, il faudrait alors établir des comparaisons avec des emplois féminins comparables du secteur public ou parapublic ayant appliqué un programme d'équité salariale.

De plus, les corrections des écarts salariaux dans les milieux communautaires peuvent soulever quelques problèmes, notamment en ce qui a trait aux sommes d'argent pouvant être mises à la disposition pour procéder à ces corrections. En effet, les organismes communautaires ont très peu de latitude face à leur financement. Certains de ces organismes sont presque exclusivement financés l'État et ont très peu de contrôle sur leurs conditions de travail. C'est le cas, notamment, des organismes oeuvrant spécifiquement dans le domaine du développement de l'employabilité. D'autres vivent constamment de façon précaire en tentant de multiplier leurs sources de revenus et en sollicitant divers bailleurs de fonds publics et privés. C'est le lot d'un très grand nombre d'organismes communautaires au Québec.

Par ailleurs, il faut tenir compte que la plupart des travailleuses dans les organismes communautaires ne sont pas syndiquées et n'ont guère de force de pression sur leurs employeurs puisque ceux-ci ont eux-mêmes très peu de marge de manoeuvre face à leurs revenus ou face à leurs bailleurs de fonds.

Pour établir l'équité salariale dans les organismes communautaires, il faudrait donc prévoir des budgets et des mécanismes qui feront en sorte que le gouvernement du Québec participe financièrement au rajustement salarial de ces milieux particuliers, tout comme l'a fait le gouvernement de l'Ontario avec sa propre loi.

Les modalités d'application de ces mécanismes devraient faire cependant l'objet de consultation auprès des milieux concernés avant l'application de la loi proactive sur l'équité salariale.

2. Le programme d'équité salarial

2.1 Responsabilité de l'élaboration du programme

Bien que nous soyons d'accord avec l'esprit global de la recommandation 6 du comité d'élaboration de la loi, nous suggérons un libellé plus précis concernant la responsabilité de l'employeur. La formulation actuelle propose que l'employeur et les associations accréditées soient conjointement tenues responsables de l'élaboration du programme d'équité salariale.

Nous croyons plutôt qu'il est de la responsabilité de l'employeur d'élaborer conjointement avec les associations accréditées **ou le comité des salarié-e-s non syndiqué-e-s** le programme d'équité salariale. Cette nuance que nous apportons nous paraît importante en raison du fait que la responsabilité de la conformité avec la loi est essentiellement du ressort patronal.

Par ailleurs, nous demandons que les **groupes non syndiqués puissent participer activement à toutes les étapes** de l'élaboration du programme d'équité salariale. Ces groupes devront choisir leur représentant-e-s de façon démocratique. Nous pensons que les principaux emplois à évaluer devraient être représentés, mais le groupe devrait avoir le droit de choisir d'autres personnes s'il juge que celles-ci sont les meilleures pour les représenter. De plus, les femmes devraient être représentées dans une proportion au moins égale à leur pourcentage dans l'unité.

La participation active des non syndiqué-e-s suppose une formation et un encadrement adéquats à toutes les étapes de l'élaboration du programme. Ici encore, l'Ontario nous fournit des pistes intéressantes à ce sujet. En effet, le gouvernement ontarien s'est engagé à soutenir financièrement, pendant les cinq années d'implantation des programmes d'équité salariale, un organisme sans but lucratif

(Pay Equity Advocacy and Legal Services - PEALS) spécialement mandaté pour offrir gratuitement des conseils juridiques en matière d'équité salariale auprès des femmes non syndiquées. De plus, cet organisme fournit, notamment, des services de représentation et d'avis juridiques aux femmes, quelque soit le degré d'avancement du programme d'équité salariale dans l'entreprise publique ou privée.

Tenant compte de la faiblesse des moyens des travailleuses non syndiquées pour faire valoir leurs droits et considérant la forte proportion de la main-d'oeuvre féminine qu'elles représentent (65%), nous pensons qu'il est absolument nécessaire que le gouvernement prévoit des mécanismes et des supports qui permettront de faire appliquer la loi dans les milieux non syndiqués. Nous y reviendrons dans les sections relatives au recours et mécanismes d'appel ainsi qu'à celle traitant du rôle de la Commission sur l'équité salariale.

2.2 Le programme d'équité salariale

Le document d'orientation propose, à la recommandation 6, l'implantation d'un seul programme d'équité salariale par entreprise. Nous pensons que cette option demeure des plus souhaitables malgré les difficultés qu'elle comporte lorsqu'il y a plusieurs syndicats et des groupes non syndiqués au sein d'une même entreprise.

La loi devrait toutefois prévoir des mécanismes plus précis lorsqu'il n'y a pas d'entente entre les associations accréditées sur l'élaboration d'un programme unique d'équité salariale. Dans ce cas particulier, nous suggérons que l'harmonisation des programmes d'équité soit soumise à un comité responsable composé de représentant-e-s de chacune des parties, y compris celle des groupes non syndiqués.

2.3 L'identification des emplois à comparer

De concert avec la Coalition en faveur de l'équité salariale, le CIAFT recommande que la détermination de la prédominance sexuelle à l'égard d'un titre d'emploi, telle que spécifiée à la recommandation 12, devrait être modifiée de façon à correspondre aux lois de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick: la prédominance féminine devrait être établie à 60% et la prédominance masculine à 70%.

Nous sommes également d'accord avec l'ajout d'autres critères, tel que celui de l'évolution historique du taux de représentativité des hommes ou des femmes dans un titre d'emploi, lorsqu'il y a mésentente sur les titres d'emploi à comparer. Nous craignons toutefois que cette possibilité soit plus difficile à exercer chez les groupes non syndiqués sans formation et support adéquats de la Commission sur l'équité salariale ou d'un autre organisme responsable qui aura été désigné à cette fin.

2.4 Choix du mode d'évaluation des emplois

Nous appuyons globalement les éléments soutenus par les recommandations **13, 14, 15, 16** concernant la démarche d'évaluation des emplois.

Nous suggérons cependant quelques modifications pour deux recommandations. En effet, nous pensons que la recommandation **13** devrait plutôt stipuler que *l'évaluation des emplois doit être exempte de préjugés sexistes*.

À la recommandation **16**, nous sommes d'avis que c'est l'employeur qui doit rendre compte de l'équité du système d'évaluation des emplois. Il a la responsabilité de contrôler la présence des préjugés sexistes à toutes les étapes de l'application du programme d'équité salariale.

Par ailleurs, la future Commission sur l'équité salariale aura un rôle prépondérant lors de cette étape cruciale de la démarche d'équité salariale. Elle devra informer, éduquer et soutenir les employeurs, les associations de salarié-e-s et les groupes non syndiqués afin que toutes et tous sachent **comment contrôler les biais sexistes** lors de l'évaluation des emplois. La Commission devra également fournir des définitions, des listes de sous-facteurs à considérer, des exemples de tâches comparables ainsi que des exemples de tests pour contrôler les biais sexistes à chacune des étapes de la démarche d'évaluation des emplois. Ces outils de référence seront particulièrement indispensables pour les petites et moyennes entreprises et les groupes non syndiqués.

2.5 Correction des écarts salariaux

Le CIAFT est d'accord avec l'esprit de la recommandation **20** qui spécifie que les avantages à incidence monétaire doivent être considérés dans la rémunération globale. Toutefois, pour éviter le risque d'une trop grande confusion, nous sommes d'avis que l'équité salariale doit d'abord se faire sur la rémunération et que la prise en compte des bénéfices marginaux doit être faite avec une méthodologie distincte.

Nous soutenons également la recommandation 27 qui interdit la baisse de salaire des emplois masculins aux fins de réalisation de l'équité salariale, puisque cette opération risquerait, notamment, de faire stagner les corrections salariales des emplois à prédominance féminine.

Le CIAFT s'objecte toutefois au maintien de certains écarts salariaux tels que mentionnés dans la recommandation 28. Nous pensons que la rémunération au mérite ou les primes de complexité de tâches peut comporter de forts biais sexistes que la loi sur l'équité salariale devrait contrôler. Par ailleurs, les primes accordées en fonction de la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée doivent être considérés comme étant des ajustements ponctuels qui tiennent compte de phénomènes temporaires. Ces primes ne devraient donc pas être maintenues indéfiniment.

2.6 Maintien de l'équité salariale et révision

Le CIAFT est d'accord avec les recommandations 30 et 31 du document d'orientation relativement au principe de maintien de l'équité salariale et de révision des programmes.

De concert avec la Coalition en faveur de l'équité salariale, nous considérons qu'il est très important que la future Commission sur l'équité salariale produise des rapports annuels sur l'application de la loi, qu'elle en évalue les résultats sur la rémunération des travailleuses, syndiquées ou non, et qu'elle initie, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, un processus de consultation et de révision de celle-ci.

2.7 Recours des parties et mécanismes d'appel

Nous appuyons globalement les recommandations 32 à 39 du document d'orientation, en reprenant les commentaires de la Coalition en faveur de l'équité salariale.

En effet, concernant la recommandation 35, nous demandons qu'à la dernière étape de la démarche de l'équité salariale, soit celle de la détermination des corrections salariales à effectuer, que les salarié-e-s non syndiqués puissent disposer d'un délai de 60 jours suivant l'affichage de l'avis pour faire une demande d'intervention de la Commission sur l'équité salariale.

Nous proposons également, à la recommandation 36, que toute sanction imposée par l'employeur envers un salarié exerçant ses droits en vertu de la loi sur l'équité salariale soit interdite dans une période de **douze mois** suivant l'exercice de ce droit. Ce délai devrait, à notre avis, mieux protéger les groupes non syndiqués des mesures de représailles que les employeurs pourraient utiliser envers eux.

Nous suggérons, de plus, que les mécanismes d'appel prévus par les recommandations 37, 38, 39 soient fixés selon les délais suivants:

- 90 jours pour la conciliation à partir du dépôt de la demande;
- 90 jours pour la décision à partir du constat de l'échec de la conciliation;
- 30 jours pour le droit d'appel au tribunal.

2.8 Pénalités et poursuites

Le CIAFT est étonné et préoccupé par l'absence complète de mesures de poursuites et de pénalités envers les employeurs contrevenant à la loi. L'application de la loi ne pourra produire les résultats visés si la volonté gouvernementale manque de fermeté et de rigueur.

Pour être efficace, la loi devra donc prévoir des pénalités importantes afin de s'assurer que les employeurs ne considèrent pas qu'il est plus payant de contourner la loi que de l'appliquer.

3. Autorité responsable de la loi

Nous appuyons entièrement la recommandation 41 qui prévoit la création d'un organisme distinct pour administrer la loi et que celui-ci soit désigné comme étant la Commission sur l'équité salariale,

Les membres de la Commission devront être nommés par l'Assemblée nationale après consultation des milieux concernés dont les groupes autonomes de femmes, les syndicats, les communautés ethniques et le patronat.

Cette Commission devra être dotée de **budgets suffisants** pour lui permettre d'exercer ses fonctions. Ceux de la Commission ontarienne étaient de 5 864 800 \$ en 1993-1994; ce qui lui tout juste permis d'encadrer le secteur des grandes entreprises. En effet, les différents sondages menés par la Direction des politiques de la recherche du Bureau de l'équité salariale en Ontario ont permis de révéler que la conformité à la loi commençait sérieusement à fléchir lorsque les organisations impliquaient moins de 500 employé-e-s. ¹

Nous recommandons également que les fonctions de contrôle soient assumées par une administration complètement distincte de celle exerçant les fonctions de formation et de soutien des salarié-e-s. La division administrative des fonctions de la Commission sur l'équité salariale nous paraît primordiale pour éviter que celle-ci se retrouve à la fois juge et partie dans les causes qui lui seront soumises.

¹ les entreprises de moins de 500 employé-e-s présentent un taux de conformité qui ne dépassait pas 51 % en 1991.

Le mandat de la Commission serait le suivant:

- voir à l'application de la loi;
- aider les salarié-e-s et leurs regroupements, les associations accréditées de salarié-e-s et les employeurs;
- soutenir financièrement et juridiquement les femmes les regroupements de femmes, les associations de salarié-e-s nécessitant une aide particulière dans leur démarche pour obtenir l'équité salariale;
- éduquer et informer tous les milieux concernés;
- appliquer les règlements d'équité salariale et poursuivre les employeurs contrevenants;
- produire un rapport annuel pour les quatre premières années puis un bilan global périodiquement;
- diffuser largement ces rapports et entretenir un processus de consultation auprès des milieux concernés;
- participer au processus de révision de la loi et proposer des modifications ou des amendements à sa réglementation.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que la situation des travailleuses non syndiquées demande des supports particuliers. À cet effet, deux alternatives pourraient être considérées. L'une consisterait à créer un organisme sans but lucratif dont le mandat serait semblable à celui du Pay Equity Advocacy and Legal Services (PEALS) en Ontario, tandis que l'autre bloquerait une enveloppe budgétaire spécifique et protégée de la Commission sur l'équité salariale pour dispenser le même type de services.

Dans les deux cas, l'efficacité d'un tel service suppose l'affectation de budgets adéquats. PEALS a disposé d'un budget annuel de 500 000 \$ pour assumer son mandat: ce qui s'est avéré nettement insuffisant pour couvrir l'ensemble des secteurs non syndiqués de toute la province.

Conclusion

En conclusion, le CIAFT désire saluer l'important travail accompli par le comité d'élaboration du projet de loi sur l'équité salariale. Nous souhaitons que cette première étape d'élaboration puisse augurer de la qualité du projet de loi que nous attendons pour la fin de l'automne 1995.

Nous désirons toutefois rappeler qu'il nous paraît essentiel que la future loi démontre une fermeté d'intention autant dans ses principes que dans ses modalités d'application. Bien que nous comprenions que l'administration de la loi nécessitera de faire preuve d'une certaine souplesse pour s'adapter aux cultures des différents milieux de travail, nous pensons qu'elle devra avoir des pouvoirs significatifs pour qu'elle puisse être respectée. Pour que la prochaine loi puisse réellement atteindre ses objectifs, il faudra également qu'elle puisse s'appliquer dans toutes les organisations publiques et privées et qu'elle dote la Commission sur l'équité salariale de budgets qui lui permettront de remplir adéquatement ses fonctions.

Ce n'est qu'à ces conditions fondamentales, que les femmes travaillant dans les emplois traditionnellement féminins pourront enfin obtenir une juste rémunération.