

Les politiques d'égalité professionnelle et salariale au Québec : l'ambivalence du rôle de l'État québécois

Marie-Thérèse Chicha

Volume 14, Number 1, 2001

Égales devant la loi ?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/058125ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/058125ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue Recherches féministes

ISSN

0838-4479 (print)

1705-9240 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Chicha, M.-T. (2001). Les politiques d'égalité professionnelle et salariale au Québec : l'ambivalence du rôle de l'État québécois. *Recherches féministes*, 14(1), 63–82. <https://doi.org/10.7202/058125ar>

Article abstract

The Québec government has adopted far reaching policies dealing with employment equity as well as pay equity. However the role of the State in implementing these policies has not been very effective. On one hand the government has not offered the required support to organizations subject to these new policies and, in many cases, has not been watchful enough about possible violations. On the other hand, the government as employer, has tried, in some instances, to derogate to its obligations towards its female employees. The ambivalence between social values such as solidarity and equity and neo liberal values such as market deregulation is reflected in the Quebec government choices. This paper analyzes the Québec government interventions aimed at gender equity in the labour market and shows how it is characterized by a continuous backward and forward movement between these two conflicting orientations.

Les politiques d'égalité professionnelle et salariale au Québec : l'ambivalence du rôle de l'État québécois¹

MARIE-THÉRÈSE CHICHA

Il est indéniable que nous possédons à l'heure actuelle au Québec des dispositifs législatifs importants visant à instaurer l'égalité en milieu de travail. Le Québec est souvent considéré à l'étranger comme un modèle progressiste ; plusieurs pays cherchent d'ailleurs à mieux connaître l'expérience québécoise en cette matière afin de s'en inspirer dans l'élaboration de leurs politiques. En particulier, deux types de lois suscitent de l'intérêt : les programmes d'accès à l'égalité et la loi proactive en matière d'équité salariale. Cependant, ces politiques livrent-elles vraiment les promesses qu'elles recélaient au départ ? Ou bien témoignent-elles plutôt d'un engagement officiel que l'État hésite ensuite à mettre en œuvre de façon cohérente et efficace ? Les responsabilités de l'État du point de vue de l'égalité sont doubles puisqu'il est en même temps législateur et employeur. A-t-il profité de son rôle de législateur pour se réserver un régime de faveur et limiter ses responsabilités en tant qu'employeur ? Dans la pratique, a-t-il facilité et soutenu l'action des organismes de promotion et de contrôle de ces lois ? Notre article a pour objet de présenter des éléments de réponse à ces questions, en analysant le rôle de l'État dans l'élaboration du contenu de ces lois et dans les modalités de leur mise en œuvre. Nous tenterons ainsi d'évaluer dans quelle mesure le double rôle de l'État québécois a pu entraver en partie la cause qu'il avait l'obligation de promouvoir. Cela se fera à travers l'examen successif de l'accès à l'égalité et de l'équité salariale.

L'accès à l'égalité : une évolution lente et incertaine

Les programmes d'accès à l'égalité (PAE) ont été adoptés au Québec en 1985 par l'inclusion dans la *Charte des droits et libertés de la personne* de dispositions particulières. L'article 86 stipule que :

Un programme d'accès à l'égalité a pour objet de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi que dans les secteurs de l'éducation ou de la santé et dans tout autre service ordinairement offert au public.

Au Québec, trois groupes qui font généralement l'objet des PAE sont les femmes, les minorités visibles et les autochtones. Certains types de programmes

1. Je remercie ma collègue, la professeure Tania Saba, de l'École de relations industrielles, ainsi que la lectrice externe de la première version du présent article pour leurs conseils judicieux qui ont grandement contribué à son amélioration.

incluent des groupes cibles additionnels désignés à partir d'autres motifs de discrimination, tels que la présence d'un handicap ou la langue.

L'égalité des chances et l'égalité des résultats

L'objectif particulier des PAE est l'atteinte d'une égalité des résultats entre les groupes victimes de discrimination dans l'emploi, ou groupes cibles, et le groupe de référence, généralement représenté par les hommes de race blanche. Cette égalité des résultats doit se traduire par un taux de réussite comparable des membres des groupes cibles et du groupe de référence dans une entreprise donnée. Plus précisément, si les statistiques du marché du travail, disons à Montréal, indiquent que le pourcentage de femmes ayant la compétence voulue pour l'emploi de mécanicienne est de 10 %, une entreprise qui en a 5 % devra tendre vers 10 % dans un laps de temps prédéterminé. L'atteinte de l'objectif dépend notamment du taux de roulement ou du taux de croissance des activités de l'entreprise et ne constitue pas un objectif à atteindre coûte que coûte, comme le serait un quota.

Le concept d'égalité des résultats est plus large que celui d'égalité des chances qui consiste à lever les obstacles à l'entrée des groupes cibles dans les emplois où ils sont sous-représentés (Chicha-Pontbriand 1989 : 3).

L'hypothèse sous-jacente aux programmes d'égalité de chances est la suivante : si l'on identifie et supprime de façon systématique toutes les politiques et pratiques qui défavorisent les membres des groupes cibles, il est certain qu'après un certain délai on obtiendra l'égalité de résultats. L'action prioritaire consistera à supprimer les obstacles.

Dans ce dernier cas, l'entreprise doit repérer et supprimer toutes les politiques et pratiques potentiellement discriminatoires. Par exemple, en matière d'embauche elle devra publier les offres d'emploi dans les journaux et éviter d'avoir recours aux réseaux de connaissances des membres du personnel déjà en place.

C'est un double constat qui a entraîné, tant au Québec qu'au niveau fédéral, le passage de politiques d'égalité des chances à celles d'égalité des résultats : d'une part, le constat de l'échec des programmes d'égalité des chances adoptés au niveau fédéral durant les années 70 en faveur des femmes, des autochtones et des personnes handicapées (Townson 1986) ; d'autre part, le succès des programmes d'*affirmative action* mis en œuvre aux États-Unis par l'administration fédérale durant la même période. Ces programmes avaient justement pour caractéristique essentielle de viser l'égalité des résultats des femmes et des minorités en entreprise. De nombreuses études (Hamermann 1984 ; Leonard 1984) indiquèrent qu'ils avaient eu un effet positif attribuable à leur contenu ainsi qu'à leur caractère contraignant, puisqu'ils constituaient une obligation pour toute entreprise recevant un contrat ou une subvention du gouvernement fédéral et répondant à certaines conditions.

L'intérêt des programmes ayant pour objet l'égalité de résultats est d'établir un horizon précis, relativement rapproché – de trois à cinq ans par exemple – et de reposer sur une démarche structurée conçue en fonction des caractéristiques de la discrimination systémique observée dans l'entreprise. C'est ainsi que les PAE contiennent deux volets : un volet quantitatif reposant sur la détermination

d'objectifs numériques de représentation des femmes ou des membres des autres groupes cibles dans diverses occupations dont ils ont été traditionnellement exclus et pour lesquels ils ont les compétences requises ; l'autre volet, plus qualitatif, tente de transformer les pratiques d'emploi en éliminant leurs aspects discriminatoires. Ce volet qualitatif correspond à ce que nous avons désigné comme l'égalité des chances : il ne constitue pas l'essentiel d'un PAE mais plutôt un indispensable complément à son volet quantitatif. Afin d'accélérer l'atteinte de l'égalité qui est la raison d'être des PAE, le volet qualitatif peut s'enrichir de mesures dites de rattrapage, par exemple la possibilité pour les femmes de suivre dans une entreprise une formation accélérée afin d'occuper certains postes d'encadrement, l'octroi de bourses par des entreprises à des étudiantes dans des domaines non traditionnels afin de faciliter plus tard leur embauche.

Les différents types de PAE

Bien que l'ensemble des PAE soit toujours construit sur le modèle présenté ci-dessus, le degré de contrainte, le champ d'application ainsi que certaines modalités précises peuvent différer. Au départ, en 1985, trois différents types de PAE étaient prévus :

1. les PAE recommandés par la Commission des droits de la personne ou imposés par un tribunal ;
2. les PAE dans les secteurs public et parapublic laissés à la responsabilité du gouvernement ;
3. Les PAE adoptés volontairement par les entreprises.

En ce qui concerne les premiers, une méthodologie rigoureuse fut élaborée et fit l'objet d'un règlement adopté par l'Assemblée nationale. Cependant, la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)* fut toujours très réticente à l'idée de recommander un PAE en emploi. Elle en a recommandé un seul, celui de la Commission scolaire de l'Industrie en 1994. Celle-ci, en outre, a dû verser des dommages d'un total de 200 000 \$ à 40 enseignantes qui alléguaient la discrimination systémique dans les pratiques d'emploi et les conditions de travail. Si la Commission avait davantage utilisé ce pouvoir conféré par la Charte, cela aurait pu avoir un effet dissuasif sur les entreprises ayant des pratiques de gestion des ressources humaines discriminatoires. La cause de l'égalité des femmes au travail aurait sans doute progressé plus rapidement.

Les programmes volontaires : un pari décevant

De concert avec le gouvernement, et malgré les enseignements très clairs de l'expérience américaine qui avait démontré l'importance de l'aspect coercitif, la Commission mita sur le volontarisme des entreprises pour mettre en œuvre cette législation d'avant-garde que constituaient les programmes d'accès à l'égalité. Une expérience pilote fut menée de 1986 à 1990 auprès de 76 organisations tant du secteur privé que parapublic et municipal. Ces organisations avaient reçu une aide financière de 7,76 millions de dollars afin de mettre en œuvre un PAE. En dépit de l'aide gouvernementale, le bilan s'est avéré décevant (CRI 1999 : 67) :

[...] les programmes volontaires n'ont pas donné les résultats escomptés. La plupart des employeurs ont abandonné ces programmes après quelques années, soit en raison de la fin des subventions, soit parce qu'ils ne les jugeaient plus prioritaires.

De façon générale, le volontarisme n'a pas donné de résultats significatifs malgré le soutien fourni par la Direction des programmes d'accès à l'égalité de la Commission. Un bilan relativement récent indique que, depuis 1986, 150 dossiers portant sur des programmes volontaires ont été ouverts (CDPDJ 1998). Toutefois, la lecture approfondie de ce bilan indique des progrès en matière de représentation pour une seule organisation, soit le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal. Quant aux autres programmes volontaires, le bilan est muet quant à l'évolution de la représentation des groupes cibles, ce qui nous amène à faire l'hypothèse que les progrès devaient y être plutôt faibles et non dignes de mention.

Des programmes gouvernementaux mis en veilleuse

L'article 92, alinéa 1 de la Charte énonce clairement la responsabilité du gouvernement : « Le gouvernement doit exiger de ses ministères et organismes l'implantation de programmes d'accès à l'égalité dans le délai qu'il fixe. »

Lors de l'inclusion des PAE dans la Charte, le gouvernement s'est toutefois soustrait au contrôle de la Commission en cette matière, notamment à l'article 89 qui énonce que la Commission surveille les PAE et qu'elle peut faire enquête et exiger des rapports. En n'ayant pas de comptes à rendre à la Commission, le gouvernement s'érige en juge et partie et se met carrément dans une situation de conflit d'intérêts. Signalons qu'une telle situation se retrouvait dans les programmes d'équité en emploi² au niveau fédéral et qu'elle a été corrigée en 1995, puisque depuis cette date le gouvernement fédéral doit remettre des rapports à la Commission canadienne des droits de la personne.

Il est difficile d'évaluer les conséquences des PAE sur la situation des femmes dans les secteurs public et parapublic car les données disponibles sont peu nombreuses. Alors que le gouvernement devait annuellement déposer un bilan de l'application des PAE à l'Assemblée nationale durant la période 1985-1998, il n'en a remis qu'un seul, relatif à la situation des femmes (CDPDJ 1998). Selon la CDPDJ (1998 : 41), une analyse des effectifs de la fonction publique indique :

des résultats intéressants bien qu'encore partiels, pour les programmes à l'intention des femmes. Il apparaît ainsi que là où une volonté claire a été exprimée aux responsables du personnel et où l'engagement d'atteindre les résultats a été clairement exigé des responsables de leur implantation, ces résultats ont pu se matérialiser de façon nette et relativement rapide.

On ne peut que s'interroger sur l'imprécision de ce dernier constat de la Commission. À notre avis, si des résultats tangibles dans un ministère donné avaient été observés, ils auraient certainement été rendus publics comme gage de la bonne

2. Les programmes d'équité en emploi au fédéral sont l'équivalent des PAE au Québec.

volonté du gouvernement. Le fait qu'un seul rapport annuel ait été déposé en douze ans est symptomatique du peu d'importance accordé aux PAE.

Quant aux organismes publics des secteurs de la santé, des services sociaux, de l'éducation et des affaires municipales, l'évaluation de la CDPDJ (1998 : 134) est sévère :

nous étions en mesure d'attendre le maximum d'engagement de la part de l'État, nous ne pouvons que constater le laisser-faire gouvernemental à cet égard : aucune définition des organismes devant mettre en œuvre de tels programmes, aucune balise, aucun suivi.

Nous pouvons étendre ce commentaire également aux sociétés d'État. Dans l'ensemble de ces cas, là où des initiatives ont été prises par l'employeur, ce fut le plus souvent grâce à l'intervention de l'acteur syndical et à la suite de constats internes de discrimination.

Le rôle ambigu de l'État est ici très clair : d'une part, il attribue aux programmes d'accès à l'égalité une haute importance symbolique en les incluant dans la Charte des droits ; d'autre part, dans les faits, il signale à ses gestionnaires, et indirectement à ceux du secteur privé, que ces programmes n'ont qu'une importance accessoire et peuvent ne pas être observés.

L'approche prometteuse de l'obligation contractuelle

En 1987, l'obligation contractuelle, politique plus contraignante, était adoptée par décision ministérielle. Selon cette politique, toute entreprise de 100 employés et plus recevant un contrat gouvernemental ou une subvention de 100 000 \$ et plus devait adopter un PAE. Cette décision fut mise en vigueur en 1989, la Commission des droits de la personne en étant le principal maître d'œuvre : elle doit offrir son soutien aux entreprises assujetties, surveiller la mise en œuvre de l'obligation et sanctionner les infractions.

On aurait pu penser que cette fois-ci des résultats significatifs seraient obtenus. Cependant, cette politique progressiste fut assortie de dispositions restrictives. L'une d'elles garantissait la confidentialité des résultats de ces PAE en vertu de l'article 93 de la Charte qui stipule que :

Un renseignement ou un document fourni de plein gré à la Commission et détenu par celle-ci aux fins de l'élaboration, l'implantation ou l'observation d'un programme d'accès à l'égalité [...] est confidentiel et réservé exclusivement aux fins pour lesquelles il a été transmis.

Même le gouvernement du Québec ne pouvait donc connaître les résultats de ces programmes, qui demeuraient en la possession exclusive de la Direction des programmes d'accès à l'égalité à la Commission. On se trouve ainsi dans une situation quelque peu paradoxale où la mise en œuvre d'un choix de société consacré dans la Charte demeure complètement à l'abri de tout contrôle démocratique. Les PAE sous obligation contractuelle, financés à même les fonds publics, sont encore aujourd'hui soustraits à toute vérification indépendante.

Une modalité qui a tout considérablement à l'obligation contractuelle est le morcellement des responsabilités de sa mise en œuvre entre différents ministères et la

Commission des droits. En effet, même si cette dernière a un rôle prépondérant dans cette responsabilité, elle la partage avec certains ministères qui ont accordé des exemptions. Le gouvernement du Québec a joué ici aussi un rôle peu exemplaire en ne respectant pas dans un certain nombre de cas, la politique qu'il avait lui-même édictée (CDPDJ 1998 : 130) :

Diverses entreprises ont ainsi demandé et réussi à être exemptées du programme [par le gouvernement] ; d'autres sont passées à côté du règlement cadre. D'autres enfin ont pu recevoir des contrats ou des subventions malgré le fait qu'elles avaient été sanctionnées.

On voit ici se reproduire le même schème que dans le cas des programmes gouvernementaux analysés dans la section précédente : adoption de politiques progressistes mais assorties de restrictions légales, suivie d'une mise en œuvre teintée d'un certain laxisme.

Deux bilans ont été effectués concernant l'obligation contractuelle : le premier par la CDPDJ, à partir des données confidentielles qu'elle détient, le second par une enquête auprès des entreprises soumises à l'obligation contractuelle (Chicha : 1998). Celui de la Commission présente une analyse agrégée des résultats, mettant l'accent sur les facteurs contextuels, tels que la contraction de l'emploi au Québec et le manque de rigueur des pouvoirs publics, pour expliquer l'effet limité de l'obligation contractuelle. On peut lire dans ce bilan que la proportion des femmes dans les postes visés par les programmes a diminué dans six secteurs économiques et augmenté dans huit autres. Cette hausse varie de 0,1 % à 3,7 % selon les cas. La Commission observe aussi que, de façon générale, des mesures de révision des pratiques d'emploi discriminatoires ont été adoptées par un grand nombre d'entreprises. Elle déplore que des mesures de rattrapage, destinées comme on l'a dit plus haut à accélérer le processus, soient encore très timides. Elle conclut cependant que : la « représentation des femmes, de même que celle des minorités visibles, a connu des avancées importantes » (CDPDJ 1998 : 40).

Le second bilan est basé sur une enquête effectuée en 1998 directement auprès des responsables des PAE dans les entreprises soumises à l'obligation contractuelle (Chicha 1998). L'enquête portait sur la totalité des entreprises soumises à l'obligation contractuelle : sur 173 entreprises pressenties, 140 ont répondu à la totalité du questionnaire, soit un taux de réponse de 81 %. Le portrait tracé englobe un vaste ensemble de dimensions et révèle que les résultats obtenus sont loin de correspondre aux attentes. Deux données, parmi d'autres, illustrent bien ce constat. Parmi les entreprises interrogées, une sur quatre seulement avait dépassé 50 % de ses objectifs de représentation des femmes dans les occupations où elles étaient sous-représentées. À la question de savoir ce qui avait empêché l'atteinte des objectifs, les employeurs, qui venaient d'un large éventail de secteurs économiques, n'ont pas invoqué le contexte de la contraction de l'emploi, mais ont plutôt rejeté la faute sur les femmes en déclarant ce qui suit :

1. Il n'y a pas de candidates qualifiées ;
2. Il n'y a pas de femmes qui s'intéressent aux postes offerts ;
3. Les femmes n'ont pas la force physique nécessaire.

Quant aux mesures d'égalité des chances, la plupart des entreprises ont examiné leurs pratiques pour y déceler d'éventuels éléments discriminatoires, mais peu d'entre elles ont effectué par la suite des corrections. Quand elles l'ont fait, le plus souvent cela portait sur les formulaires de demandes d'emploi. Un des résultats les plus troublants de l'enquête est que la méthode de recrutement la plus fréquente reste encore le réseau de connaissances ou le bouche à oreille, qui est considéré comme une pratique potentiellement discriminatoire, comme nous l'avons expliqué plus haut. On voit ainsi les contradictions dans lesquelles s'enferment les gestionnaires qui, d'une part, déclarent que les femmes ne sont ni intéressées ni qualifiées et qui, d'autre part, s'en remettent à des pratiques de recrutement qui confinent à un petit cercle de connaissances l'annonce des postes vacants.

Un autre résultat surprenant de l'étude est le faible taux d'adoption de mesures en vue de concilier travail et famille. Seule une minorité (28,8 %) des entreprises interrogées a adopté de telles mesures, la plus fréquente étant celle des horaires flexibles.

Ces résultats sont d'autant plus décevants qu'il s'agit d'un programme coercitif et que, par conséquent, ces entreprises, en raison de cette obligation, devraient être parmi les plus avancées au Québec en matière d'accès à l'égalité.

En dépit de cette performance largement en deçà de leurs obligations, seules 10 entreprises ont reçu des sanctions et ne peuvent plus obtenir de contrats ou subventions de la part du gouvernement. À l'opposé, 2 entreprises ont terminé le programme et reçu un certificat de mérite. Un outil très prometteur au départ a ainsi été largement gaspillé en raison du rôle contradictoire de l'État qui adopte une politique mais par la suite entrave directement ou indirectement sa mise en œuvre. Il le fait directement en accordant des contrats ou des subventions qui contournent l'obligation contractuelle ou les sanctions de la Commission et indirectement en négligeant de se soumettre lui-même aux obligations de l'article 92 de la Charte, ce qui l'oblige à concéder la même latitude aux entreprises privées. Dans un tel contexte, la confidentialité de l'information garantie par la Charte et voulue par le gouvernement constitue une échappatoire astucieuse.

Il est à déplorer d'un tel constat non seulement que les travailleuses n'en ont pas beaucoup profité mais aussi qu'elles écopent d'un ressac envers ces politiques. En raison de l'adoption des PAE et de la publicité qui les entoure, une partie de l'opinion publique est convaincue, à tort, que les femmes sont maintenant favorisées sur le marché du travail et qu'elles profitent d'une embauche préférentielle, même dans les cas où elles n'ont pas les compétences nécessaires.

Le projet de Loi 143 : une volonté politique renouvelée ?

Malgré les demandes répétées de diverses organisations publiques et d'associations de promotion des droits, aucune amélioration à la législation existante n'intervint après 1987, date de la décision ministérielle relative à l'obligation contractuelle. Il fallut attendre décembre 2000 pour qu'une nouvelle loi fut adoptée, la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*. Elle exige que les organismes visés employant 100 personnes et plus fassent un diagnostic de la situation des

groupes cibles dans leurs effectifs et prennent les mesures nécessaires pour améliorer leur représentation. Les différentes étapes doivent faire l'objet de rapports transmis à la CDPDJ qui peut, à sa discrétion, imposer des délais précis.

Une telle loi marque un progrès et témoigne, en principe, d'une volonté politique de faire avancer le dossier de l'accès à l'égalité. C'est également une admission implicite du maigre bilan présenté plus haut. Toutefois, on peut s'interroger sur le fait que le gouvernement se soit exclu encore une fois lui-même du champ d'application, alors qu'il est loin d'avoir atteint une égalité des résultats pour les femmes aussi bien que pour les autres groupes cibles. En principe, cette loi aurait dû englober l'ensemble des secteurs public et parapublic, ce qui aurait vraiment imprimé un nouvel élan aux PAE en ayant également un effet d'exemplarité sur le secteur privé.

Plusieurs dispositions limitatives sont, par ailleurs, contenues dans cette loi. En premier lieu, elle ne s'applique qu'aux organismes employant 100 personnes et plus. Or on sait que les femmes sont fortement représentées dans les petits organismes, et un PAE aurait pu augmenter leurs possibilités de mobilité professionnelle à l'interne. En deuxième lieu, cette Loi permet de ne pas tenir compte du personnel temporaire ou à temps partiel dans le calcul des effectifs. Cela signifie que plusieurs organismes pourront glisser sous le seuil de 100 employés et se soustraire à l'obligation d'un PAE. De même, les postes temporaires constituent souvent une porte d'entrée dans les entreprises pour les femmes. En ne comptant pas le personnel temporaire ou à temps partiel dans ses effectifs, l'employeur ne sera pas tenu de les faire bénéficier du PAE. En troisième lieu, enfin, au-delà de ces conséquences potentiellement défavorables, un tel traitement des emplois temporaires ou à temps partiel vient consacrer leur statut d'emplois de deuxième classe, ce qui est particulièrement malvenu dans une loi destinée à promouvoir l'égalité³.

Une autre faille importante est l'absence de sanctions. Les seules mesures prévues en cas d'infraction sont des recommandations de la CDPDJ à l'organisme en défaut. Si ce dernier ne suit pas les recommandations en question, la CDPDJ peut s'adresser au Tribunal des droits de la personne dont le rôle est soigneusement balisé à l'article 18 : « [Le Tribunal] peut ordonner à l'organisme, dans le délai qu'il fixe, d'élaborer, de modifier ou d'implanter un programme d'accès à l'égalité en emploi. »

Tout compte fait, la punition est simplement d'obéir à la loi ! Nulle part il n'est fait mention de pénalités ni de dommages à verser.

Malgré ces diverses restrictions, ces programmes pourront avoir un effet positif, mais cela dépendra en grande partie de la façon dont la CDPDJ interprétera son mandat et de l'attitude qu'elle adoptera à l'égard des organismes contrevenants. Ce qui est rassurant ici, comparativement à l'obligation contractuelle, c'est que la CDPDJ est tenue de rendre public un exposé de la situation de chaque organisme⁴. Un contrôle pourra ainsi être exercé par les différents groupes de promotion des droits.

3. Le rôle de la Commission sera déterminant dans l'application de cette disposition.

4. La périodicité de ces rapports est de trois ans, ce qui, à notre avis, est trop long et a été décrié par plusieurs personnes lors des audiences en commission parlementaire.

Pour conclure sur les PAE, ce que l'on constate c'est que l'État manifeste publiquement son engagement envers l'égalité en adoptant des lois ou des politiques dont c'est l'objectif central. En même temps, il restreint leur portée par diverses dispositions ainsi que par un manque de rigueur dans leur mise en œuvre. Des lois ou des politiques progressistes dans leur fondement finissent par avoir une portée très limitée sur l'avancement professionnel des femmes.

L'équité salariale : un engagement inachevé

L'équité salariale a pour objet d'assurer un salaire égal pour un travail de valeur égale sans discrimination. Alors que l'accès à l'égalité a pour objectif d'assurer une égalité de représentation des femmes dans les emplois dont elles ont été traditionnellement exclues, l'équité salariale veut rendre équitable la rémunération des emplois dans lesquels elles sont concentrées.

Deux étapes majeures marquent l'évolution législative québécoise en matière d'équité salariale : la première fut la consécration de ce principe dans la *Charte des droits et libertés de la personne* dès 1975, le Québec faisant en cela figure de pionnier. La seconde fut l'adoption en 1996 d'une loi proactive sur l'équité salariale de portée quasiuniverselle. Le Québec suivait alors l'exemple de l'Ontario, seule autre juridiction au Canada ayant adopté une loi proactive applicable tant aux secteurs public que privé.

L'article 19 de la Charte des droits et libertés : un parcours semé d'embûches

La discrimination salariale est interdite au Québec depuis plus de 25 ans en vertu de l'article 19, alinéa 1 de la Charte qui s'énonce comme suit : « Tout employeur doit, sans discrimination, accorder un traitement ou un salaire égal aux membres de son personnel qui accomplissent un travail équivalent au même endroit. »

Cet article énonce un principe, mais ne propose pas d'orientation sur les critères d'application. Or la preuve de la discrimination salariale est complexe et repose sur la présence de trois éléments :

1. l'existence d'un motif de discrimination prévu par la Charte : par exemple que l'emploi discriminé soit à prédominance féminine et que l'emploi servant de comparateur soit à prédominance masculine ;
2. une valeur égale entre ces deux emplois ;
3. un écart salarial entre les deux emplois.

Le gouvernement québécois aurait dû, dans les années qui suivirent l'entrée en vigueur de la Charte, adopter une réglementation précisant le cadre méthodologique d'application de l'article 19. Un tel cadre aurait facilité considérablement sa mise en œuvre. Toutefois, il s'abstint de toute intervention sur ce plan, laissant à la Commission des droits de la personne et à la jurisprudence le soin d'élaborer des critères. La Commission développa certaines lignes directrices en ce qui concerne les indicateurs de prédominance d'un emploi (CDP 1989). Quant à la jurisprudence, elle

fut très limitée sur le plan méthodologique, le jugement le plus significatif à cet égard ayant été rendu très récemment dans l'affaire *Monique Rhéaume et autres c. Université Laval* (2000). Il touche un point très particulier, la discrimination découlant de l'existence de structures salariales différenciées entre des emplois à prédominance féminine et des emplois à prédominance masculine de même valeur. Ce jugement, qui a été porté en appel, déclare que le maintien de structures salariales différenciées entre emplois de même valeur est contraire à l'équité salariale.

L'absence d'orientation méthodologique obligea la Commission à développer des outils simultanément au déroulement des enquêtes, dans un climat souvent conflictuel qui opposait le Conseil du trésor à des syndicats des secteurs public et parapublic.

Dès le début des années 80, et surtout à partir de 1987, le gouvernement du Québec fut, en effet, mis en cause en tant qu'employeur dans plusieurs cas de discrimination salariale relevant de l'article 19. Il se voyait ainsi pris dans un double rôle : d'une part, soutenir la mise en œuvre d'un principe qu'il avait lui-même fait adopter dans la Charte et d'autre part, se défendre contre l'application du même principe.

Un premier cas qui illustre bien ce double rôle est celui du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) mettant en cause le Conseil du trésor. Ce cas a débuté en 1981 par le dépôt de plaintes en discrimination salariale à l'égard de six corps d'emplois féminins : bibliothécaires, travailleuses sociales, diététistes, traductrices, agentes d'information et agentes culturelles. L'enquête a commencé seulement six ans plus tard et a été extrêmement longue. Elle a nécessité 70 jours d'audition, des travaux d'évaluation des emplois qui se sont étalés sur deux ans et la comparution de 35 témoins, dont 10 experts et expertes. Cette affaire connut plusieurs rebondissements, notamment la signature d'une entente entre le SPGQ et le Conseil du trésor mettant fin à la plainte, entente désavouée par les plaignantes qui décidèrent de maintenir leur cause devant la Commission (Milette 1998). Ce n'est qu'en 1997 que la Commission rendit sa décision en faveur de la plupart des plaignantes⁵. À la suite de cette décision, une entente intervenait à la fin de 1997 entre le SPGQ et le Conseil du trésor, dans laquelle ce dernier s'engageait à verser un montant de 1,3 million de dollars à 426 personnes ayant travaillé dans la fonction publique du Québec au cours des années 80. L'exécution de cette entente a été terminée en 2001 (CDPDJ 2001).

Par la suite, à partir de 1987, de nombreuses plaintes provenant de travailleuses et de travailleurs des secteurs de la santé et des services sociaux, de l'éducation ainsi que des organismes gouvernementaux étaient déposées à la Commission des droits, notamment par la Confédération des syndicats nationaux (CSN). Ces plaintes mettaient également en cause l'État employeur, soit le Conseil du trésor. Alors que les enquêtes débutaient, le Conseil du trésor invoquant le conflit d'intérêts possible des enquêteurs de la Commission (affiliés à la CSN), demandait leur remplacement par des enquêteurs externes et allouait, à cette fin, un budget spécial. L'enquête se poursuivit jusqu'en 1992, date à laquelle le financement spécial du Conseil du trésor fut retiré, obligeant ainsi la Commission à suspendre ses travaux. Par la suite, en 1994, le même ministère refusa à l'enquêtrice au dossier l'accès à certaines sources

5. COM-417-1.2, dossier MQ 00826-02.

de données essentielles pour procéder à l'évaluation des emplois. Chaque fois, la Commission réussit à reprendre ses travaux après certains délais grâce à des décisions judiciaires. Toujours en 1994, le Conseil du trésor estimant qu'il n'avait pas été traité de façon équitable par la Commission s'adressa à la Cour supérieure. Cette dernière lui donna raison, mais en 2000 ce jugement fut renversé par la Cour d'appel qui confirmait que la Commission n'avait pas failli à son devoir d'équité. Au moment où ces lignes sont écrites, le dossier n'est pas encore clos⁶.

Ce déroulement sinueux, dont le terme n'est pas encore en vue, illustre combien la lutte pour réaliser l'équité salariale en vertu de la Charte est longue et ardue pour les travailleuses, non seulement en raison de la complexité de la question mais aussi en grande partie à cause des interventions de l'État, pourtant garant de la bonne application des lois. Les conséquences de telles actions sont dommageables à plusieurs points de vue : délais très longs pour les victimes de discrimination avant de recevoir les réajustements dus, coût élevé des frais administratifs et juridiques et coût de la rétroactivité.

Une Loi proactive sur l'équité salariale : un tournant décisif ?

Après l'adoption par plusieurs provinces canadiennes d'une loi proactive sur l'équité salariale, notamment l'Ontario qui l'étendit également au secteur privé, de nombreuses pressions se manifestèrent auprès du gouvernement du Québec afin qu'il adopte une loi similaire. Au début des années 90, la Coalition en faveur de l'équité salariale fut formée dans le but de demander des changements législatifs dans ce sens. Parallèlement, la Commission des droits de la personne du Québec procéda à des consultations publiques qui aboutirent à la recommandation d'adopter une loi proactive. Ces demandes restèrent sans écho pendant quelque temps. En 1994, le nouveau gouvernement issu du Parti québécois prenait un engagement officiel en vue d'adopter une telle loi. Quelques mois plus tard, les responsables de la Marche du pain et des roses en 1995 en firent une de leurs revendications prioritaires. Un comité externe fut alors mandaté par le gouvernement pour tenir des consultations et faire les recommandations en vue d'une telle loi. Il remit en décembre 1995 un rapport suggérant en détail ce que devraient être les dispositions d'une loi proactive québécoise (Chicha, Déom et Lee-Gosselin 1995). Après de nombreuses discussions entre les acteurs majeurs ainsi que deux séries d'audiences parlementaires, le projet de loi 35 fut adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, le 21 novembre 1996.

L'objectif de cette loi est précisé dans l'article 1^{er}, alinéa 1 :

La présente loi a pour objectif de corriger les écarts salariaux dus à la discrimination systémique fondée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois dans des catégories d'emplois à prédominance féminine.

Il s'agit d'une loi proactive, car elle exige que tous les employeurs comptant 10 salariés ou plus déterminent au plus tard au 21 novembre 2001 les réajustements

6. Il serait fastidieux d'entrer ici dans le détail de tous ces jugements qui ne concernent d'ailleurs pas le fond de l'affaire.

salariaux nécessaires pour réaliser l'équité salariale. Ils doivent alors commencer immédiatement à verser les montants établis et peuvent les étaler jusqu'au 21 novembre 2005. Cette loi tant attendue contient, contrairement aux recommandations de plusieurs intervenants incluant le comité de consultation, deux régimes d'application juxtaposés : l'un est conforme à l'objectif d'équité salariale et l'autre donne une grande marge de manœuvre aux employeurs et leur permet, à la limite, de s'en écarter substantiellement.

Le régime général applicable aux entreprises

La *Loi sur l'équité salariale* est d'application quasiuniverselle puisqu'elle vise en principe l'ensemble des salariés se trouvant dans les catégories d'emplois à prédominance féminine chez les employeurs du secteur tant public que privé. Elle a également la caractéristique de faire participer à part entière, dans les entreprises qui emploient 100 personnes et plus, les représentants des employés syndiqués ou non. Un comité d'équité salariale, dont les deux tiers des membres représentent des salariés (comptant 50 % au moins de femmes) est responsable du programme d'équité salariale. La Loi exige que l'employeur procure aux membres de ces comités toute la formation et l'information nécessaires pour accomplir leurs tâches. Enfin, les critères méthodologiques qui déterminent la conformité d'un programme d'équité salariale font l'objet d'un chapitre particulier, le chapitre IV qui comprend 26 articles, ce qui contraste avec le caractère très succinct de l'article 19 de la Charte.

Une Commission peu proactive

La Commission de l'équité salariale (CES), créée le 21 novembre 1996, est chargée de soutenir les organisations par des activités de formation et d'information. Elle doit également aider à la résolution de différends entre les parties et surveiller la conformité avec la Loi. Elle est entrée en fonction un an avant que la Loi s'applique aux entreprises afin d'élaborer au plus tôt les outils devant guider les employeurs. Dans le cas d'une loi novatrice et complexe comportant un échéancier précis imposé aux entreprises, il est indispensable de mettre au point rapidement des guides d'interprétation.

Or ce défi n'a pas été relevé par la Commission de l'équité salariale. Elle a publié des guides d'application avec un grand retard. Par exemple, ce n'est qu'en février 1999, près de deux ans et demi après son entrée en fonction, qu'elle a produit un document indiquant aux entreprises comment calculer leurs effectifs (CES 1999). Or il s'agit d'une étape cruciale puisqu'elle détermine les modalités précises auxquelles une entreprise est astreinte. Trois ans et demi plus tard, en juillet et août 2001, elle a produit les premiers guides détaillés relatifs à la méthode d'évaluation des emplois et à l'estimation des écarts salariaux (CES 2001a et 2001b). Il s'agit d'étapes majeures qui demandent beaucoup de temps et d'attention pour être réalisées de façon appropriée. On peut se demander comment la Commission a pu attendre d'être si près de l'échéance légale du 21 novembre 2001 pour les rendre disponibles aux entreprises. Cette lenteur de la Commission de l'équité salariale du Québec contraste fortement avec le rôle dynamique qu'a joué la Commission de l'équité salariale de l'Ontario lors de l'entrée en vigueur d'une loi semblable en 1989. Très rapi-

dement, dès la première année, elle avait conçu un large éventail de matériel pédagogique ainsi que des bulletins d'information et d'interprétation détaillés.

Il est vrai que la Commission a fonctionné avec de faibles effectifs puisque le Conseil du trésor ne lui a accordé que 27 postes lors de sa constitution, ce qui était dérisoire compte tenu de la mission qui lui était confiée. Cependant, cela n'explique pas tout, puisque du point de vue des outils d'information et de formation, même avec de faibles effectifs, elle aurait pu largement s'inspirer du corpus impressionnant de connaissances et de matériel produits durant les dix dernières années en matière de mise en œuvre de l'équité salariale⁷.

En ne remplissant pas convenablement ses fonctions de soutien et de formation, la Commission a laissé les acteurs de terrain dans une grande incertitude qui a eu deux effets. D'abord, un recours fréquent à une aide spécialisée externe. Parmi les gestionnaires ayant répondu à un récent sondage sur l'équité salariale (ORHRI 2000), 64 % font ou prévoient faire affaire avec un consultant spécialisé externe. Or l'examen de certains outils conçus par ces consultants notamment la détermination des catégories d'emplois et de leur prédominance sexuelle ainsi que les méthodes d'évaluation des emplois, indique que certains ne respectent pas les exigences légales. Par exemple, alors que la Loi prévoit des exigences précises en ce qui concerne la détermination des catégories d'emplois à comparer et présente quatre critères permettant de déterminer leur prédominance sexuelle, certains consultants n'en tiennent pas compte. Ils ont notamment mis au point des logiciels permettant d'établir la prédominance simplement à partir d'un seul critère, un taux de féminité ou de masculinité de 60 %, et ce, sans avoir préalablement bien identifié les catégories d'emplois. Ils escamotent ainsi la première étape d'un programme d'équité salariale. D'autres adaptent de façon superficielle des méthodes d'évaluation traditionnelles, discriminatoires à l'égard des emplois à prédominance féminine. En fin de compte, la démarche suivie risque d'aboutir à des réajustements salariaux nettement inférieurs à ceux qui auraient été obtenus avec une méthode d'évaluation non discriminatoire.

Le second effet du retard de la Commission a été d'envoyer un signal non équivoque aux entreprises, à savoir la non-urgence de respecter l'échéancier prévu. Selon un sondage récent de l'Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec, à trois mois de l'échéance prévue, le tiers des entreprises n'ont pas encore commencé leurs travaux et 9 % affirment qu'elles n'appliqueront pas la Loi. De façon globale, 17 % des entreprises envisagent une augmentation salariale (estimée en moyenne à 4,9 %, alors que 78 % des entreprises prévoient qu'il n'y aura aucun changement dans les salaires (ORHRI 2001). Ces résultats sont très inquiétants et s'expliquent certainement en grande partie par les facteurs mis en évidence plus haut. Selon une estimation syndicale, les progrès les plus significatifs ont été enregistrés dans les entreprises comptant 100 salariés et plus qui sont syndiquées et dans lesquelles un comité d'équité salariale a été formé. On a observé dans certaines entreprises des réajustements de 10 % des salaires ou

7. Des documents très intéressants ont été préparés par la Commission de l'équité salariale de l'Ontario ainsi que par la Commission canadienne des droits de la personne et sont facilement accessibles.

des augmentations atteignant 2,75 \$ l'heure, témoignant du fait que, là où la Loi a été appliquée avec rigueur, l'équité salariale a eu des résultats tangibles (FTQ 2001).

Afin de redresser la situation, notamment dans le cas des petites et moyennes entreprises (PME) dont 40 % n'avaient encore rien entrepris en août 2001 (ORHRI 2001), le ministre du travail, Jean Rochon, annonçait le 15 octobre 2001 la mise sur pied d'un bureau de conseil et de formation en équité salariale qui s'adresse aux PME, reconnaissant ainsi implicitement certaines lacunes des actions entreprises par la Commission de l'équité salariale. En février 2002, une nouvelle présidente a été nommée pour diriger la CES, ce qui témoigne d'une volonté de réaligner le rôle de la Commission.

Le chapitre IX : un régime d'exception inclus dans la Loi

Le champ d'application de la Loi est, comme nous venons de le souligner, quasi universel et a pour objet de corriger la discrimination salariale dont sont victimes toutes les personnes qui travaillent dans des catégories d'emplois à prédominance féminine dans les entreprises de 10 salariés et plus. Cependant, est-ce vraiment le cas ? Pas tout à fait puisque certaines dispositions de la Loi viennent carrément entraver cette universalité. La faille majeure de la Loi est d'inclure, à côté du cadre général, un cadre d'exception qui ouvre potentiellement la voie à des programmes peu conformes à l'objectif de l'article 1.

Pour comprendre l'inclusion de ce cadre d'exception, il faut remonter quelque peu dans le temps. L'adoption du projet de loi ainsi que les débats l'ayant entouré ne se sont pas faits, on s'en doute, sans difficultés. Les associations patronales étaient opposées à toute intervention du type proactif de l'État. Un acteur majeur également réticent à l'adoption de cette loi fut l'État employeur par la voix du Conseil du trésor. La raison principale était que celui-ci avait conclu quelques années plus tôt des ententes dites de relativité salariale avec certains syndicats. Ces ententes avaient pour objet d'évaluer un grand nombre d'emplois dans le contexte d'un exercice d'équité interne, en accordant une attention particulière aux titres d'emplois à prédominance féminine.

Lors de l'élaboration du projet de loi, le Conseil du trésor voulait éviter d'avoir à reprendre l'exercice d'évaluation et surtout les réajustements relatifs aux emplois à prédominance féminine. Deux options étaient alors possibles : la première consistait à soustraire les secteurs public et parapublic à la couverture de la Loi, ce qui aurait été impensable politiquement ; la seconde, qui fut adoptée, était de lui attribuer un régime d'application particulier, distinct de celui qui concernait l'ensemble des employeurs. C'est ce qui explique l'existence du chapitre IX de la Loi intitulé : « Dispositions applicables aux programmes d'équité salariale ou de relativité salariale complétés ou en cours ». Ne pouvant s'attribuer exclusivement le bénéfice de ce régime d'exception, le gouvernement l'a étendu également aux entreprises du secteur privé qui avaient commencé ou terminé un programme d'équité salariale avant l'adoption de la Loi.

Les exigences de la Loi à l'égard de ces programmes tiennent en un seul article, l'article 119, qui s'énonce ainsi :

Un programme d'équité salariale ou de relativité salariale complété avant le 21 novembre 1996 est réputé être établi conformément à la présente loi, s'il comprend :

1. une identification des catégories d'emplois et une indication de la proportion de femmes dans chacune de ces catégories ;
2. une description de la méthode et des outils d'évaluation des catégories d'emplois retenus et l'élaboration d'une démarche d'évaluation qui a tenu compte, à titre de facteurs, des qualifications, des responsabilités, des efforts ainsi que des conditions dans lesquelles le travail est effectué ;
3. un mode d'estimation des écarts salariaux.

Le programme doit, en outre, avoir permis la comparaison de chacune des catégories d'emplois à prédominance féminine à des catégories d'emplois à prédominance masculine.

L'employeur doit s'être assuré que chacun des éléments du programme d'équité salariale ou de relativité salariale, ainsi que l'application de ces éléments, sont exempts de discrimination fondée sur le sexe.

Il en est de même pour un programme d'équité salariale ou de relativité salariale en cours le 21 novembre 1996, s'il remplit en outre à cette date l'une ou l'autre des conditions suivantes :

1. le programme est complété pour au moins 50 % des catégories d'emplois à prédominance en cause ;
2. l'évaluation des catégories d'emplois est débutée.

À la lecture de cet article, on constate que les exigences méthodologiques sont présentées très succinctement. Par exemple, la prédominance, dont la détermination dans le régime général est basée sur quatre indicateurs, n'est pas précisée ici. Les diverses méthodes permises d'estimation des écarts salariaux ne sont pas mentionnées, alors qu'elles font l'objet d'articles précis dans le régime général. La participation et l'approbation des représentants des salariés dans les entreprises de 100 salariés et plus, pierre de touche du régime général, n'y figurent pas non plus. L'approbation de ces programmes dépend exclusivement de la Commission de l'équité salariale sur la base d'un rapport soumis par l'employeur. Ce rapport doit être réalisé selon le *Règlement sur le contenu et la forme du rapport relatif à un programme d'équité salariale ou de relativité salariale complété ou en cours au 21 novembre 1996* qui reproduit fidèlement les dispositions du chapitre ix, donc qui reste vague.

C'est donc finalement, ici aussi, la façon dont la Commission de l'équité salariale s'acquitte de ses tâches qui sera déterminante. Comment celle-ci a-t-elle évalué les programmes de relativité salariale ou d'équité salariale terminés ou en cours au moment de l'adoption de la Loi ?

Un contentieux impressionnant et paralysant

Environ 160 employeurs se sont prévalus, avant le 21 novembre 1998, du régime d'exception du chapitre ix, dont plusieurs sont à la tête d'organisations de

très grande taille : le gouvernement du Québec, l'Université Concordia, la Fédération des caisses populaires Desjardins, Métro-Richelieu, Zellers, IBM, Reynolds, Bayer, Provigo⁸, General Motors, etc. On peut raisonnablement douter que tous ces programmes auxquels les représentants des salariés n'ont généralement pas participé, et qui ont été élaborés selon des critères antérieurs à la Loi, soient conformes aux exigences de l'équité salariale. Comme les employeurs étaient tenus d'afficher leurs programmes et, le cas échéant, de les transmettre aux syndicats, ceux-ci ont pu prendre connaissance de leur contenu et ont présenté à la Commission leurs commentaires écrits sur ces rapports. En s'appuyant sur le modèle du régime général ainsi que sur l'alinéa de l'article 119 exigeant l'absence de biais discriminatoire, plusieurs infractions à la Loi ont été signalées. Par exemple, dans le cas du rapport du programme de relativité salariale du Conseil du trésor, plusieurs aspects de non-conformité ont été relevés, notamment :

1. le recours à un seul indicateur de prédominance, soit le seuil de 60 % de femmes ou d'hommes dans une catégorie d'emplois ;
2. des facteurs et sous-facteurs favorisant les emplois à prédominance masculine ;
3. le fait que les comparaisons salariales n'aient pas été effectuées avec tous les emplois à prédominance masculine.

En ce qui concerne les entreprises du secteur privé, des failles ont également été signalées. Par exemple, le fait qu'un employeur ait réalisé l'exercice d'équité salariale antérieurement à une réorganisation du travail qui a transformé les fonctions des emplois à prédominance féminine. Par conséquent, cet exercice ne reflétait plus la nouvelle valeur attribuable au travail des femmes dans l'entreprise (CSN 2001).

La Commission a cependant approuvé la grande majorité des rapports soumis par les employeurs en vertu du chapitre ix. En ce qui a trait au rapport du Conseil du trésor, la Commission a rendu sa décision le 20 décembre 2000. Pour le personnel syndiqué, elle soutient que le mode d'estimation des écarts salariaux devrait être revu afin d'en éliminer les éléments discriminatoires, notamment l'un d'eux qui est particulièrement évident : le Conseil du trésor avait choisi comme comparateurs pour déterminer les réajustements salariaux dus aux femmes, les emplois à prédominance masculine dont la rémunération était la plus basse et la représentativité le plus souvent faible ! Or, la Loi exige que les comparaisons se fassent avec tous les emplois à prédominance masculine. Une sélection basée sur le niveau de salaire le plus bas a évidemment pour conséquence de minimiser les réajustements salariaux. Par ailleurs, la Commission a ignoré plusieurs autres aspects discriminatoires du programme du Conseil du trésor, tels que la méthode d'évaluation retenue, les outils adoptés et la démarche suivie (Chicha 2000 : 263-273).

Alors que les décisions concernent directement les salariés représentés par les syndicats, ces derniers n'y ont pas eu un accès direct (FTQ 2000 : 4) :

8. Bien que la Commission de l'équité salariale ait considéré que le programme de Provigo était conforme, cette entreprise a décidé quand même d'entreprendre une démarche conjointe avec ses syndicats.

En réponse à une mise en demeure envoyée par le syndicat de la FTQ, la Commission de l'équité salariale a fait savoir qu'elle ne se considère nullement obligée de traiter les employées et leur syndicat comme des parties intéressées dans ce dossier. Elle ajoute que copie du rapport d'analyse sera transmis au syndicat seulement lorsque la décision sera rendue et si le syndicat en fait la demande en vertu de la Loi d'accès aux documents des organismes publics.

Le recours aux tribunaux

Plusieurs recours ont été présentés par les syndicats à la Cour supérieure et, en raison de leur grand nombre, ils ont été regroupés en causes types. Les contestations ont trait notamment au fait que la Commission a pris ses décisions sans permettre aux travailleuses et aux syndicats d'intervenir comme parties intéressées, alors qu'elle l'a permis aux employeurs.

Les syndicats ont également demandé à la Cour supérieure l'annulation des décisions de la Commission de l'équité salariale pour une autre raison majeure. Comme nous l'avons mentionné plus haut, plusieurs d'entre eux ont des causes en matière de discrimination salariale en cours de traitement à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Or ces plaintes concernent le Conseil du trésor en tant qu'employeur et touchent, en partie, les mêmes emplois que les programmes de relativité salariale. Comme le stipule l'article 128 de la *Loi sur l'équité salariale* :

Les plaintes pendantes à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatives à la violation de l'article 19 de la Charte des droits et libertés de la personne pour le motif de discrimination salariale fondée sur le sexe avant le 21 novembre 1997 sont étudiées et réglées conformément aux dispositions applicables de cette Charte.

Donc, non seulement il semblerait que la Commission de l'équité salariale n'ait pas juridiction sur ces plaintes, mais, de plus, cela risquerait de créer une situation intenable si les décisions respectives de chaque commission se contredisaient.

La voie de la négociation : retour à la case départ ?

Pour résoudre en partie l'impasse créée par le chapitre ix, des pourparlers entre plusieurs syndicats, regroupés en une table intersyndicale, et le Conseil du trésor ont eu lieu et ont mené à la formation d'un groupe de travail mixte. L'objectif visé est d'analyser le programme de relativité salariale et d'y apporter les correctifs nécessaires pour qu'il soit conforme à la *Loi sur l'équité salariale*. Les travaux portent, par conséquent, sur tous les éléments méthodologiques du programme d'équité salariale. Selon la FTQ (2001 : 14) :

Si les travaux ont avancé assez rondement sur la définition et la prédominance des catégories d'emploi [*sic*], des divergences importantes séparent toujours les parties, notamment sur la méthode à utiliser pour établir les

écarts de salaires et sur l'outil d'évaluation des emplois qui doit corriger les situations d'iniquité persistantes et assurer le maintien de l'équité salariale.

Le 26 février 2002, l'intersyndicale convenait avec le Conseil du trésor d'un nouveau plan d'évaluation des catégories d'emploi. Le fait de recourir à la négociation témoigne en partie d'un échec de la Loi. Ce qui avait justifié l'adoption de cette loi, c'était justement la volonté de ne pas recourir principalement à la négociation collective et aux décisions des tribunaux pour la mettre en œuvre. En fin de compte, en raison de l'inclusion du chapitre ix et du comportement de la Commission de l'équité salariale, il semblerait que, du moins pour le secteur public, on revienne à la case départ. Les actions majeures se déroulent à l'extérieur de la Commission de l'équité salariale, c'est-à-dire devant la Cour supérieure ainsi qu'à la table de négociation sectorielle.

Conclusion

Les analyses exposées ci-dessus indiquent que, malgré un engagement qui se manifeste par l'adoption de lois de plus en plus progressistes, le gouvernement crée des obstacles souvent importants à leur réalisation. Le même schéma semble inévitablement se reproduire : au départ, il y a adhésion à des principes progressistes – les PAE ou l'équité salariale dans une perspective proactive ; par la suite, c'est l'élaboration de lois ou de politiques qui limitent leur portée de différentes façons (choix méthodologiques inappropriés, multiplication des exclusions et des exceptions, critères d'application flous) ; enfin, au stade de leur mise en œuvre, la voie devient encore plus étroite : les organismes publics chargés de leur mise en œuvre ne peuvent le faire convenablement pour diverses raisons (manque de financement, faible imputabilité, missions contradictoires).

L'État hésite entre un choix social effectué il y a déjà plus de 25 ans par la société québécoise en faveur de la réalisation de l'égalité et les valeurs du marché toujours plus contraignantes en raison du discours ambiant sur la mondialisation. L'ambivalence de l'action publique vient de l'opposition entre la logique du libre marché de plus en plus influente au sein de l'État et l'interventionnisme économique exigé par les politiques d'égalité. En essayant de ménager les deux tendances antagonistes, l'État québécois a ralenti l'atteinte de l'objectif d'égalité.

— RÉFÉRENCES

Monographies et articles

CHICHA, Marie-Thérèse

1998 *Portrait et analyse des programmes d'accès à l'égalité soumis à l'obligation contractuelle du Québec. Rapport au Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.* Montréal, MRCI.

2000 *L'équité salariale : mise en œuvre et enjeux.* Montréal, Éditions Yvon Blais.

CHICHA, Marie-Thérèse, Esther DÉOM et Hélène LEE-GOSSELIN

1995 *Une loi proactive sur l'équité salariale. Rapport et recommandations à Mme J.L. Blackburn, ministre responsable de la Condition féminine.* Québec, Gouvernement du Québec.

CHICHA-PONTBRIAND, Marie-Thérèse

1989 *Discrimination systémique, fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi.* Montréal, Éditions Yvon Blais.

COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE (CES)

1999 *Déterminer le nombre de personnes salariées.* Québec, CES, coll. « Info-Équité ».

2001a *Choix de la méthode, des outils d'évaluation et élaboration d'une démarche d'évaluation des catégories d'emplois à prédominance féminine et à prédominance masculine.* Québec, CES, coll. « Info-Équité ».

2001b *L'estimation des écarts salariaux.* Québec, CES, coll. « Info-Équité ».

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (CDP)

1989 *À travail équivalent, salaire égal sans discrimination : détermination du lien avec un des critères de discrimination de l'article 10 de la Charte. Lignes directrices.* Montréal, CDP.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (CDPDJ)

1998 *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec. Bilan et perspectives.* Montréal, CDPDJ.

2001 « Une entente de 1,3 million de dollars dans un dossier d'équité salariale », *Droits et libertés*, avril : 8.

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (CSN)

2001 *L'équité salariale selon Desjardins : arbitraire et sexisme. Nouvelles CSN*, [En ligne] [<http://www.csn.qc.ca/NouvCSN/NCSN485/Desjardins485.html>].

CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES (CRI)

1999 *L'équité en emploi : de l'égalité de droit à l'égalité de fait.* Montréal, CRI.

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ)

2000 « La FTQ poursuit la Commission de l'équité salariale à cause de sa partialité envers les employeurs – Un cas-type : le mouvement Desjardins », communiqué, [En ligne], [<http://205.236.226.15/html/communiqué.shtml>].

HAMMERMAN, H.

1984 *A Decade of New Opportunity, Affirmative Action in the 1970s.* Washington, The Potomac Institute.

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ)

2001 « L'équité salariale chez nous », *Le Monde ouvrier*, septembre-octobre : 12-14.

LEONARD, James S.

1984 *The Impact of Affirmative Action.* Washington, U.S. Department of Labor.

MILETTE, Claire

1998 *L'équité salariale : un pas historique vers l'égalité*. Québec, Université Laval, coll. « Les cahiers de recherche du GREMF ».

ORDRE DES CONSEILLERS EN RESSOURCES HUMAINES ET EN RELATIONS INDUSTRIELLES
AGRÉÉS DU QUÉBEC (ORHRI)

2000 *Sondage sur l'état de la réalisation de l'équité salariale*. Montréal, ORHRI.

2001 *État des travaux sur l'équité salariale au Québec*. Montréal, ORHRI.

TOWNSON, Monica

1985 « The Socio-Economic Costs and Benefits of Affirmative Action », in Rosalie S. Abella, *Research Studies of the Commission on Equality in Employment*. Ottawa, Canadian Government Publishing Center : 343-366

Jugement cité

Monique Rhéaume et autres c. Université Laval, Tribunal des droits de la personne, 20 août 2000.

Lois citées

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12.

Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne, (L.Q. 2000, c. 45).

Loi sur l'équité salariale, L.R.Q., c. E-12.001 (L.Q. 1996, c. 43)