

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Le 15 décembre 2021

TITRE : Projet de Règlement modifiant le Règlement sur les normes du travail

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire porte sur une proposition de modifications au Règlement sur les normes du travail (chapitre N-1.1, r. 3, ci-après « RNT ») visant à hausser les différents taux de salaire minimum.

Cadre de référence pour la révision du salaire minimum

Le 1^{er} mai 2002, le Conseil des ministres a adopté un cadre de référence pour la révision du salaire minimum. Ce cadre comprend plusieurs indicateurs socioéconomiques regroupés selon quatre axes (pouvoir d'achat des salariés, compétitivité des entreprises, niveau d'emploi, incitation au travail) qui permettent de déterminer à la fois la pertinence et l'impact d'une modification du salaire minimum. En 2008, ce cadre a été bonifié par l'ajout d'un cinquième axe portant sur les faibles revenus et la pauvreté.

Le principal indicateur utilisé pour la révision du salaire minimum est le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen. Cet indicateur cadre avec l'orientation gouvernementale de valorisation du travail. Il prend en compte la capacité de payer des entreprises en matière de rémunération. Il octroie aux salariés rémunérés au taux du salaire minimum une progression salariale similaire à celle qui est octroyée à l'ensemble des salariés québécois. Puisque le ratio dépend du salaire horaire moyen, il a l'avantage d'être lié aux indicateurs économiques.

Depuis 2017, la cible de ce ratio a fait l'objet d'un relèvement progressif de 0,47 à 0,50. En 2019, il a été décidé d'atteindre un ratio de 0,50 et de maintenir ce ratio pour les prochaines hausses du salaire minimum, sous réserve d'une décision annuelle du gouvernement pour tenir compte de l'évolution du contexte économique.

La précédente hausse des différents taux de salaire minimum

Le 1^{er} mai 2021, le taux général du salaire minimum a augmenté de 0,40 \$ l'heure (13,50 \$ l'heure) et celui des salariés au pourboire a augmenté de 0,35 \$ l'heure (10,80 \$ l'heure). À la même date, le taux payable au salarié affecté à la cueillette de framboises est passé de 3,89 \$ à 4,01 \$ du kilogramme et celui du cueilleur de fraises est passé de 1,04 \$ à 1,07 \$ du kilogramme (Décret numéro 553-2021 du 7 avril 2021).

Cadre légal et réglementaire

La Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1, ci-après « LNT ») prévoit que le gouvernement fixe par règlement les différents taux de salaire minimum payables à un salarié (a. 40, 1^{er} al., a. 89, par. 1^o et a. 91, 1^{er} al., LNT). Les articles 3, 4 et 4.1 du RNT prévoient le salaire minimum payable à un salarié, le salaire minimum payable à un salarié au pourboire et les salaires minimums payables aux salariés affectés exclusivement à des opérations non mécanisées reliées à la cueillette, selon le cas, de framboises ou de fraises.

2- Raison d'être de l'intervention

Depuis mars 2020, la pandémie de COVID-19 entraîne des incertitudes économiques qui influent sur des aspects importants tant au niveau de l'offre que de la demande et touchent tous les secteurs de l'économie. Les mesures gouvernementales offertes aux travailleurs et aux entreprises ainsi que l'atténuation progressive des mesures sanitaires restreignant la mobilité et la pratique des affaires ont toutefois favorisé la reprise du marché du travail et de l'économie du Québec en 2021. Ce contexte postpandémique soulève plusieurs enjeux pour les salariés et les employeurs.

L'état du marché du travail et de l'économie du Québec

L'emploi salarié au Québec a presque entièrement retrouvé son niveau prépandémique et la croissance des salaires, un indicateur important de l'état du marché du travail, est la plus forte au Canada (5,5 % en 2021). Le dynamisme du marché du travail explique en partie le rebond rapide de l'activité économique, le produit intérieur brut (PIB) réel ayant également rejoint son niveau prépandémique. Le Québec est par ailleurs en voie d'enregistrer la plus forte progression du PIB réel parmi les provinces canadiennes en 2020.

Malgré la résilience du marché du travail et de l'économie du Québec, certains secteurs ont été plus affectés que d'autres par la pandémie, notamment l'hébergement et la restauration, les arts, les spectacles et les loisirs. Des répercussions de la crise sanitaire persistent comme les problèmes liés aux chaînes d'approvisionnement, aux pénuries de main-d'œuvre et à l'inflation. À cet égard, soulignons que les employés rémunérés autour du salaire minimum sont les plus concernés par celle-ci.

L'impact de la crise sanitaire sur les entreprises du Québec

La pandémie de la COVID-19 a affecté les entreprises de tous les secteurs d'activité économique au Québec. Certaines ont dû cesser leurs activités ou ont fonctionné à capacité réduite. Elles ont dû assumer des coûts supplémentaires pour protéger la santé des travailleurs, sans compter les difficultés liées à la chaîne d'approvisionnement et à l'inflation des prix pour certains intrants.

Dans le contexte de la reprise économique postpandémique, les employeurs ont de la difficulté à combler les postes vacants, limitant ainsi la production, les ventes, les investissements et les opportunités de croissance. Cette situation est similaire à celle de l'automne 2019, caractérisé par une tendance à la baisse du chômage et une augmentation des postes vacants. Dans ce contexte, l'augmentation des salaires est une pratique efficace pour attirer et retenir la main-d'œuvre.

Les postes vacants

La hausse du nombre de postes vacants ainsi que la hausse marquée de la moyenne des salaires offerts pour ces derniers témoignent des difficultés qu'éprouvent les employeurs en matière de dotation de la main-d'œuvre. En effet, entre le premier trimestre de 2020 et le second trimestre de 2021 :

- le nombre de postes vacants est passé de 129 000 à 194 000;
- le taux de postes vacants est passé de 3,4 % à 5,3 %;
- le taux de chômage est passé de 7,5 % en septembre 2020 à 5,7 % en septembre 2021.

Ce contexte favorise la progression des salaires. En effet, la progression des salaires moyens offerts sur les postes vacants est similaire à celle du salaire horaire moyen avec une accélération qui a débuté avant la pandémie, soit au début de l'année 2019. À titre d'exemple, au second trimestre de 2021, le salaire moyen offert des postes vacants ne requérant aucune scolarité minimale est de 16,45 \$ l'heure, alors que le salaire moyen offert sur les postes vacants requérant un diplôme d'études secondaires ou équivalent est de 18,65 \$ l'heure. Il est anticipé que la croissance de ce salaire continue d'augmenter.

L'impact de la crise sanitaire sur les travailleurs

En raison de la crise sanitaire et des contraintes qui y sont associées, des entreprises ont dû cesser leurs activités et procéder à des mises à pied. Certains travailleurs ont profité de l'occasion pour retourner aux études ou entamer une réorientation professionnelle. D'autres ont choisi de travailler moins ou ont préféré quitter le marché du travail. Une partie de ceux qui ont changé d'emploi gagnent un salaire plus élevé qu'auparavant. Les répercussions de la crise ont ainsi modifié l'offre de travail et les conditions salariales, particulièrement pour les emplois faiblement rémunérés, entraînant une progression du salaire horaire moyen plus forte qu'anticipée.

L'impact des prestations de soutien au revenu des travailleurs sur l'incitation au travail

Durant la crise sanitaire, les mesures mises en place pour soutenir le revenu des travailleurs et les ajustements apportés à l'assurance emploi ont permis à ces derniers de bénéficier de montants supérieurs au revenu disponible. D'ailleurs, bien que les prestations de soutien au revenu aient adéquatement aidé les travailleurs ayant perdu leur emploi et malgré le fait qu'elles aient pris fin le 23 octobre 2021, leur générosité relative en regard du salaire minimum a eu pour effet de réduire l'incitation au travail.

La raison d'être de l'intervention réside dans l'importance de faire évoluer le salaire minimum dans un contexte de forte reprise économique où l'incitation au travail est primordiale afin d'attirer les travailleurs sur le marché du travail pour contrer le fort taux de postes vacants. Cette évolution du salaire minimum doit aussi s'effectuer de manière équilibrée et raisonnable pour que les salariés les plus vulnérables de la société soient mieux rémunérés, et ce, dans un souci de réduire les inégalités salariales et l'incidence de la pauvreté. Il faut enfin éviter d'augmenter le salaire minimum au point de causer des effets néfastes, notamment sur la compétitivité des entreprises et sur l'emploi des salariés.

3- Objectifs poursuivis

La révision annuelle des taux de salaire minimum a pour objectif d'assurer une rémunération équitable aux salariés qui en bénéficient. Cette révision vise l'équilibre entre les effets d'une hausse du salaire minimum sur le pouvoir d'achat des salariés, la compétitivité des entreprises, le niveau d'emploi, l'incitation au travail et l'incidence de la pauvreté.

À ces fins, l'intervention proposée vise à maintenir la cible d'un ratio de 0,50 entre le taux général du salaire minimum et le salaire horaire moyen, et ainsi, augmenter le salaire minimum pour tenir compte du contexte économique postpandémique caractérisé notamment par une forte progression des salaires.

Pour ce qui est du salaire minimum payable à un salarié au pourboire, l'intervention suggérée vise à maintenir un écart de 20 % avec le taux général du salaire minimum, et ce, en réponse aux préoccupations des employeurs du secteur de la restauration. L'objectif de cet écart est d'octroyer une marge de manœuvre pour les employeurs de la restauration afin d'augmenter la rémunération, par exemple, des cuisiniers.

Enfin, concernant le salaire minimum payable aux cueilleurs de framboises et de fraises, l'intervention proposée vise à le hausser d'un pourcentage comparable à celui du taux général du salaire minimum.

4- Proposition

Le taux général du salaire minimum serait augmenté de 0,75 \$ l'heure (+ 5,56 %) pour atteindre 14,25 \$ l'heure le 1^{er} mai 2022. Conséquemment, au cours de la période 2022-2023, le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen, basé sur les prévisions, se situerait à 0,5025.

Le salaire minimum payable à un salarié au pourboire augmenterait de 0,60 \$ l'heure (+ 5,56 %), pour atteindre 11,40 \$ l'heure, ce qui permettrait de maintenir un écart de 20 % avec le taux général du salaire minimum.

Le salaire minimum payable au salarié affecté à la cueillette de framboises augmenterait de 0,22 \$ (+ 5,56 %), pour atteindre 4,23 \$ du kilogramme, et celui du cueilleur de fraises augmenterait de 0,06 \$ (+ 5,56 %), pour atteindre 1,13 \$ du kilogramme.

5- Autres options

Les scénarios d'une hausse du taux général du salaire minimum de 0,70 \$ l'heure (+ 5,19 %), de 1,00 \$ l'heure (+ 7,41 %) et de 1,50 \$ l'heure (+ 11,1 %), pour atteindre respectivement 14,20 \$, 14,50 \$, et 15,00 \$ l'heure le 1^{er} mai 2022, ont aussi été examinés.

Le scénario de 0,70 \$ l'heure, bien qu'il permette aussi d'atteindre la cible d'un ratio de 0,50 entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen (précisément 0,5009), ne laisse pas une marge de sécurité suffisante pour assurer l'atteinte réelle de cette cible et le respect de l'engagement gouvernemental à cet égard.

Les scénarios de 1,00 \$ l'heure et de 1,50 \$ l'heure auraient pu s'avérer intéressants pour l'incitation au travail, mais dans le contexte de la crise provoquée par la COVID-19, il est possible que de telles hausses du salaire minimum auraient été difficiles à absorber pour les nombreuses entreprises qui ont été touchées dans la dernière année par les mesures sanitaires restreignant la mobilité et la pratique des affaires. Enfin, ces hausses de 1,00 \$ l'heure et de 1,50 \$ l'heure s'éloigneraient de la cible d'un ratio de 0,50 entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen selon les prévisions disponibles (respectivement 0,5107 et 0,5269).

6- Évaluation intégrée des incidences

Les incidences sociales

- La pauvreté

En décembre 2002, l'Assemblée nationale du Québec adoptait à l'unanimité la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (chapitre L-7), désirant alors améliorer la qualité de vie des personnes vivant en situation de pauvreté afin que le Québec se positionne parmi les États industrialisés comptant le moins de personnes pauvres. Cette loi est entrée en vigueur le 5 mars 2003.

Le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 stipule que la révision annuelle du salaire minimum, en prenant en considération ses effets sur la pauvreté, représente une mesure structurante pour améliorer les conditions de vie des personnes et des familles, tout en misant sur l'emploi comme première solution pour assurer la sécurité économique des personnes.

Une hausse de 0,75 \$ l'heure du taux général du salaire minimum représenterait une augmentation annuelle du revenu disponible de 1 028 \$, soit 85,67 \$ par mois pour une personne seule travaillant 40 heures par semaine. Elle augmenterait aussi le taux de couverture de la mesure du panier de consommation (MPC). En effet, la proportion entre le revenu disponible d'une personne seule travaillant 40 heures par semaine et le seuil de faible revenu selon la MPC passerait de 123,6 % à 128,8 %. Ainsi, l'augmentation du salaire minimum à 14,25 \$ l'heure réduirait l'incidence de la pauvreté.

- Le pouvoir d'achat

La hausse proposée du taux général du salaire minimum de 0,75 \$ l'heure augmenterait le pouvoir d'achat des salariés visés de 2,96 points de pourcentage selon les prévisions du ministère des Finances. Cette hausse du salaire minimum bénéficierait à 301 100 salariés, parmi lesquels on retrouve 166 000 femmes et 135 100 hommes. Ainsi, cette hausse profite davantage aux femmes.

- L'incitation au travail

Une hausse de 0,75 \$ l'heure du taux général du salaire minimum ferait en sorte que la proportion entre le revenu disponible d'une personne seule travaillant 40 heures par semaine et le revenu disponible d'une personne seule prestataire du Programme d'aide sociale passerait de 232,3 % à 242,1 %.

Avec un salaire horaire de 14,25 \$, le revenu disponible d'une personne seule travaillant 40 heures par semaine serait près de deux fois et demie plus élevé que celui d'une personne seule prestataire de l'aide sociale. En somme, l'augmentation du salaire minimum à 14,25 \$ l'heure contribuerait à accroître l'incitation au travail.

Les incidences économiques

○ L'effet sur l'emploi

Selon l'approche hétérodoxe en économie, l'effet sur l'emploi de la proposition se traduirait par une hausse d'environ 8 100 emplois chez les salariés âgés de 15 à 24 ans.

Aussi, il est estimé que la hausse de 0,75 \$ l'heure viserait 8,3 % de l'ensemble des salariés du Québec, une proportion sensiblement plus faible que celle visée par la hausse de 0,75 \$ l'heure de 2018 (10,57 %) et que celle visée par la hausse de 0,60 \$ l'heure de 2020 (11,06 %). Notons que ces hausses n'ont pas eu d'impact significatif sur le taux d'emploi des 15 à 24 ans.

○ L'effet sur les entreprises

La hausse proposée du taux général du salaire minimum de 0,75 \$ l'heure respecterait la capacité de payer des entreprises.

Le coût d'une hausse du taux général du salaire minimum de 0,75 \$ l'heure représenterait en 2022 une hausse de 0,12 % de l'ensemble de la masse salariale brute au Québec, soit une hausse de 237,1 M\$.

Cette hausse augmenterait cependant l'impact sur la masse salariale des secteurs d'activité à forte intensité de main-d'œuvre au salaire minimum. En 2020-2021, 92 % des salariés payés au salaire minimum travaillaient dans le secteur des services. Les deux sous-secteurs d'activité réunissant le plus grand nombre de personnes au salaire minimum sont celui du commerce de détail, à 48,2 % (99 700 salariés) des travailleurs, ainsi que celui de l'hébergement et de la restauration, à 21,3 % (44 100 salariés). Le coût d'une hausse du salaire minimum de 0,75 \$ l'heure dans le commerce de détail correspondrait à une hausse de la masse salariale de 100,3 M\$ (0,62 %). Dans l'industrie de l'hébergement et de la restauration, il est estimé à 41,8 M\$ (0,96 %).

Le choix du 1^{er} mai comme date de changement annuel du salaire minimum est une pratique en vigueur depuis 2003. Les employeurs s'y attendent et le délai entre l'avis relatif à l'augmentation du salaire minimum et son entrée en vigueur est suffisamment long pour leur permettre aux employeurs de s'y ajuster.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le Comité interministériel sur la révision triennale des impacts de l'évolution du salaire minimum a été consulté le 28 octobre 2021 sur la base des prévisions d'octobre 2021 du ministère des Finances. Ce comité est composé de représentants du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI), du ministère des Finances, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) ainsi que d'observateurs provenant de trois organisations : la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, le Secrétariat à la condition féminine et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen est suivi et réévalué annuellement.

9- Implications financières

Une hausse du salaire minimum a une incidence directe sur certains programmes du gouvernement, qui prévoient une rémunération ou un remboursement en fonction du taux du salaire minimum. Le MTESS a estimé l'impact d'une hausse du salaire minimum de 0,75 \$ l'heure sur le Fonds de développement du marché du travail (FDMT) – programmes de subvention aux entreprises adaptées, contrat d'intégration au travail, entreprises d'insertion, soutien au travail autonome et subventions salariales.

La hausse de 0,75 \$ l'heure entraînerait une augmentation des coûts du FDMT relatifs à ces programmes de 12,6 M\$. Toutefois, l'incitatif à intégrer le marché du travail, ou à y demeurer, ou encore à y accroître les heures travaillées pourrait générer, pour le gouvernement, des recettes fiscales supplémentaires et des économies non estimées. Ces dernières pourraient provenir d'une réduction des dépenses liées au programme d'aide sociale ou à la prime au travail, et l'accroissement des recettes fiscales, quoique modeste, serait une conséquence de l'effet d'émulation.

Pour le SCT, l'impact d'une hausse du salaire minimum de 0,75 \$ l'heure serait de 3,3 M\$.

Pour le ministère de la Santé et des Services sociaux, l'impact indirect d'une hausse du salaire minimum de 0,75 \$ l'heure pour les programmes de soutien à domicile serait de 10,1 M\$.

10- Analyse comparative

Une hausse de 0,75 \$ l'heure du taux général du salaire minimum le 1^{er} mai 2022 pour atteindre 14,25 \$ l'heure maintiendrait le Québec en quatrième position derrière la Colombie-Britannique (15,20 \$), l'Alberta (15,00 \$) et l'Ontario (15,00 \$).

Le ministre du Travail, de l'Emploi
et de la Solidarité sociale,

JEAN BOULET