

DE : Monsieur Eric Girard
Ministre des Finances

Le 30 novembre 2021

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

Madame Sonia LeBel
Ministre responsable des Relations canadiennes
et de la Francophonie canadienne

TITRE : Approbation de l'Accord relatif à la restructuration au Québec de l'Allocation canadienne pour les travailleurs

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Dans son budget de 2021, le gouvernement fédéral a annoncé une bonification de l'Allocation canadienne pour les travailleurs (ACT) à compter de l'année d'imposition 2021. La bonification représente un coût annuel d'environ 1,7 milliard de dollars pour le gouvernement fédéral, dont 390 millions de dollars à l'égard des particuliers résidant au Québec.

L'ACT est un crédit d'impôt remboursable visant à améliorer les incitatifs au travail pour les ménages à faible revenu. Celle-ci permet notamment de compenser une partie de la perte de prestations d'assistance sociale lorsque ces ménages intègrent le marché du travail.

L'annonce inclut une bonification des paramètres (seuils de réduction et taux de majoration) et du supplément pour personne handicapée afin de permettre à un travailleur au salaire minimum de profiter de l'ACT. Elle introduit également, dans le calcul de la réduction de l'ACT, une exemption maximale de 14 000 \$ au revenu net rajusté du conjoint ayant le plus faible revenu de travail.

Cette bonification vise deux objectifs : d'abord, s'assurer qu'aucun travailleur au salaire minimum ne soit sous le seuil de la pauvreté ensuite; inciter davantage les deux conjoints des ménages à faible revenu à intégrer le marché du travail ou à augmenter leur offre de travail.

2- Raison d'être de l'intervention

Le Québec a mis en place la prime au travail en 2005. Cette mesure sociale se présente sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable visant à accroître l'incitation au travail des personnes à faible revenu. En 2007, le gouvernement fédéral a mis en place la Prestation fiscale pour le revenu de travail – aujourd'hui devenue l'ACT – visant sensiblement les mêmes objectifs. La même année, le gouvernement du Québec a signé un premier accord avec le gouvernement fédéral permettant de restructurer l'aide versée au Québec afin qu'elle s'intègre mieux à la prime au travail. En 2010, en 2014 et en 2019, l'ACT a été restructurée afin de l'intégrer à la prime au travail du Québec. Afin de conserver cette intégration entre les deux mesures et de s'assurer que la bonification de l'ACT s'applique à celle restructurée au Québec, un nouvel accord de restructuration doit être signé.

Notons que les accords de restructuration permettent aux gouvernements des provinces et des territoires d'effectuer des changements à la conception de la prestation qui leur est propre, en fonction des principes suivants :

- ils s'appuient sur les mesures prises par la province ou le territoire visant à améliorer les incitatifs de travail;
- ils sont d'un coût neutre pour le gouvernement fédéral;
- ils prévoient une prestation minimale pour l'ensemble des bénéficiaires de la prestation;
- ils préservent l'harmonisation de la prestation avec les programmes fédéraux actuels.

3- Objectifs poursuivis

L'objectif principal de la restructuration de l'ACT au Québec est de s'assurer de la complémentarité entre l'ACT et la prime au travail, soit que l'incitation au travail se produise aux mêmes tranches de revenu afin d'avoir un impact plus important pour cette clientèle.

L'objectif du gouvernement du Québec est d'atteindre un taux de majoration combiné entre l'ACT et la prime au travail du Québec de 50 %. Selon le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti¹, cela permettrait de réduire les taux effectifs marginaux d'imposition des personnes à plus faible revenu et d'augmenter ainsi leur offre de travail.

4- Proposition

Il est proposé de conclure avec le gouvernement fédéral un nouvel accord afin que s'applique la bonification du budget fédéral de 2021 à l'ACT restructurée pour les résidents du Québec tout en conservant l'intégration de l'ACT avec la prime au travail.

¹ COMITÉ D'EXPERTS SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI, *Le revenu minimum garanti : Une utopie ? – Une inspiration pour le Québec*, volume 1, novembre 2017, p. 153.

Ainsi, la proposition de restructuration consiste à :

- introduire une exemption maximale de 14 000 \$ au revenu net rajusté du conjoint ayant le revenu de travail le moins élevé, à l’instar de ce que le gouvernement fédéral a annoncé;
- bonifier les taux de majoration de 9,9 points de pourcentage (p. p.) et de 5 p. p. pour les familles monoparentales afin d’inciter au travail et d’améliorer de la situation des bénéficiaires de l’assistance sociale.

PROPOSITION DE PARAMÈTRES POUR LES RÉSIDENTS DU QUÉBEC – 2021

(en dollars, sauf indication contraire)

	Personne seule	Couple sans enfants	Famille monoparentale	Couple avec enfants
Seuil du revenu de travail	2 400	3 600	2 400	3 600
Taux de majoration (en %)	37,3	37,3	20,0	23,9
Prestation maximale	3 201,09	5 000,44	1 716,40	3 204,03
Seuil de réduction	12 386	19 002	12 403	19 051
Taux de réduction (en %)	20	20	20	20
Exemption maximale au conjoint dont le revenu de travail est le moins élevé	—	14 000	—	14 000

Avantages

Ce scénario permettrait de maintenir l’intégration de l’ACT avec la prime au travail et d’accroître l’incitation au travail, notamment au moyen de la bonification des taux de majoration et de l’introduction de l’exemption au conjoint.

La restructuration de l’ACT, combinée avec la prime au travail du Québec, permettra d’uniformiser l’aide versée à tous les types de ménages. Les taux combinés seraient alors de 50 % pour les familles monoparentales et de 48,9 % pour les autres types de ménages.

La hausse des taux de majoration bénéficierait aux travailleurs à plus faible revenu, notamment ceux qui bénéficient des programmes d’assistance sociale.

TAUX COMBINÉS DE MAJORATION DES REVENUS DE TRAVAIL DÉCOULANT DE LA PRIME AU TRAVAIL ET DE L'ACT
(en pourcentage)

	Taux actuels			Taux bonifiés		
	Prime au travail ⁽¹⁾	ACT	Combiné	Prime au travail ⁽¹⁾	ACT	Combiné
Personne seule	11,6	27,4	39,0	11,6	37,3	48,9
Couple sans enfants	11,6	27,4	39,0	11,6	37,3	48,9
Famille monoparentale	30,0	15,0	45,0	30,0	20,0	50,0
Couple avec enfants	25,0	14,0	39,0	25,0	23,9	48,9

(1) Taux de la prime au travail au terme de la bonification annoncée dans le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023, soit en 2022.

Inconvénient

En contrepartie, la bonification de l'ACT pourrait être moins importante pour certains ménages québécois, notamment les familles monoparentales, que celle accordée aux ménages des provinces ou territoires qui n'auraient pas conclu d'accord particulier avec le gouvernement fédéral.

Toutefois, la prime au travail étant plus généreuse pour ces ménages, le taux combiné applicable à ces derniers sera comparable ou supérieur à ceux des autres ménages.

5- Autres options

Ne pas conclure un nouvel accord avec le gouvernement fédéral visant à restructurer les paramètres de l'ACT applicables au Québec et revenir aux paramètres applicables aux autres provinces qui n'ont pas signé d'accord

PARAMÈTRES DE L'ACT NON RESTRUCTURÉE – 2021

(en dollars, sauf indication contraire)

	Personnes seules	Couples sans enfants	Famille monoparentale	Couple avec enfants
Seuil du revenu de travail	3 000	3 000	3 000	3 000
Taux de majoration (en %)	27	27	27	27
Prestation maximale	1 395	2 403	2 403	2 403
Seuil de réduction	22 944	26 177	26 177	26 177
Taux de réduction (en %)	15	15	15	15
Exemption maximale au conjoint dont le revenu de travail est le moins élevé	—	14 000	—	14 000

Avantage

Considérant que l'enveloppe globale fédérale est fixe et que l'avantage fiscal de 390 millions de dollars consenti au Québec sera le même, cette solution n'offre aucun avantage. Le Québec a tout intérêt à orienter les sommes selon les objectifs poursuivis par la stratégie québécoise de lutte contre la pauvreté, notamment en conservant l'intégration de l'ACT à la prime au travail.

Inconvénient

Cette solution entraînerait un chevauchement non optimal de l'ACT et de la prime au travail et réduirait l'incitation au travail pour les travailleurs, notamment à la sortie de l'aide sociale. En conséquence, le gouvernement du Québec devrait restructurer sa prime au travail pour réduire les effets négatifs sur l'incitation au travail, ce qui irait à l'encontre du respect de sa compétence en matière sociale.

6- Évaluation intégrée des incidences

6.1. La pauvreté et le revenu des personnes et des familles

Cette bonification entraînerait une hausse du montant maximal de l'ACT de 849,62 \$ pour les personnes seules, de 429,10 \$ pour une famille monoparentale, de 1 327,20 \$ pour les couples sans enfants et de 1327,19 \$ pour les couples avec enfants.

Comme le montant maximal est atteint à un revenu de 10 982 \$ pour les personnes sans conjoint et 17 006 \$ pour les couples, cela améliorera le revenu disponible des travailleurs à faible revenu.

De plus, cette hausse du montant maximal repousse le seuil de sortie de la mesure, ce qui fait en sorte que certains contribuables pourront désormais bénéficier d'une partie de l'ACT.

HAUSSE DU MONTANT MAXIMAL ET DU SEUIL DE SORTIE DE L'ACT – 2021 (en dollars)

	Actuel	Hausse	Nouveau
Montant maximal			
Personne seule	2 351,47	+849,62	3 201,09
Couple sans enfants	3 673,24	+1 327,20	5 000,44
Famille monoparentale	1 287,30	+429,10	1 716,40
Couple avec enfants	1 876,84	+1 327,19	3 204,03
Seuil de sortie			
Personne seule	24 143,15	+4 248,10	28 391,25
Couple sans enfants	37 367,93	+6 636,00	44 003,93
Famille monoparentale	18 839,33	+2 145,50	20 984,83
Couple avec enfants	28 435,29	+6 635,95	35 071,24

6.2. Relations intergouvernementales

Le nouvel Accord relatif à la restructuration au Québec de l'Allocation canadienne pour les travailleurs réduit le chevauchement des deux mesures que sont l'ACT et la prime au travail et permet au gouvernement du Québec d'exercer sa compétence en matière de politique sociale pour venir en aide aux travailleurs à faible revenu.

Cet accord s'inscrit dans le cadre de relations intergouvernementales impliquant, d'une part, le ministre des Finances du Québec et la ministre responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne et, d'autre part, la ministre des Finances du Canada.

Il constitue donc une entente intergouvernementale canadienne au sens de l'article 3.6.2 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30). En vertu du premier alinéa de l'article 3.8 de cette loi, une entente intergouvernementale canadienne doit, pour être valide, être approuvée par le gouvernement et être signée par la ministre responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne.

En vertu du premier alinéa de l'article 15 de la Loi sur le ministère des Finances (chapitre M-24.01), le ministre des Finances peut, conformément à la loi, conclure des ententes avec un gouvernement autre que celui du Québec ou l'un de ses ministères ou organismes ou avec une organisation internationale ou un de ses organismes.

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

Aucun intervenant en dehors des ministères concernés par le décret n'a été consulté.

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

La mise en œuvre de la restructuration de l'ACT sera entièrement effectuée par le gouvernement fédéral.

Afin de faire un suivi des coûts, l'Accord prévoit une évaluation annuelle par le gouvernement fédéral des coûts de la restructuration au Québec par rapport au coût de l'ACT si elle n'avait pas été restructurée.

Une évaluation triennale des coûts est aussi prévue à compter de 2026 afin de s'assurer que la moyenne du coût de la restructuration sur ces trois années est similaire au coût de l'ACT si elle n'avait pas été restructurée. Dans le cas où ces coûts divergent de plus de 1 %, les paramètres de l'ACT restructurée sont ajustés.

9- Implications financières

Les solutions examinées n'ont pas d'implication financière, car les coûts de l'ACT sont entièrement supportés par le gouvernement fédéral.

10- Analyse comparative

L'objectif, tant celui de la prime au travail que de l'ACT, est d'inciter au travail les ménages à faible revenu. Or, ne pas restructurer l'ACT irait à l'encontre de cet objectif. En revanche, l'intégration des deux régimes créerait un effet de levier susceptible d'accroître l'effet des deux mesures dans le sens de l'objectif.

À cet égard, le Nunavut, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont signé par le passé des accords de restructuration afin d'harmoniser les paramètres de l'ACT avec leurs programmes existants. Toutefois, la Colombie-Britannique a décidé de ne plus se prévaloir de la possibilité de restructurer l'ACT sur son territoire en 2019.

Le ministre des Finances,

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

ERIC GIRARD

JEAN BOULET

La ministre responsable des
Relations canadiennes et de
la Francophonie canadienne

SONIA LEBEL