

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail

Le 11 janvier 2023

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, un cadre de référence a été adopté par le gouvernement 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 la pauvreté et les faibles revenus.

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.

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. Or, selon les dernières données disponibles, la cible gouvernementale n'est pas atteinte et le ratio n'est que de 0,4847 pour la période 2021-2022.

La précédente hausse des taux de salaire minimum

Le 1^{er} mai 2022, le taux général du salaire minimum a augmenté de 0,75 \$ l'heure (14,25 \$ l'heure) et celui des salariés au pourboire a augmenté de 0,60 \$ l'heure (11,40 \$ l'heure). À la même date, le taux payable aux salariés affectés à la cueillette de framboises est passé de 4,01 \$ à 4,23 \$ du kilogramme et celui des cueilleurs de fraises est passé de 1,07 \$ à 1,13 \$ du kilogramme (Décret numéro 663-2022 du 13 avril 2022).

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

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

L'économie du Québec traverse une période inflationniste soudaine et prononcée. Dans son point sur la situation économique et financière du Québec réalisé à l'automne 2022, le ministère des Finances faisait état d'une prévision de l'inflation s'élevant à 6,77 % pour l'ensemble de l'année 2022. Bien qu'un ralentissement de l'inflation soit constaté depuis le début de l'automne dernier, une forte incertitude plane sur les prévisions économiques de 2023-2024. Pour l'heure, les prix des biens et des services demeurent élevés, une situation qui impacte plus sévèrement le pouvoir d'achat des salariés qui continuent d'être rémunérés autour du taux du salaire minimum.

Les entreprises, quant à elles, demeurent confrontées aux enjeux liés à la pénurie de main-d'œuvre, après le redémarrage de leurs activités à la suite de la crise de la COVID-19. Devant la croissance rapide du nombre de postes vacants, une hausse marquée de la moyenne des salaires offerts a été observée, traduisant la volonté des employeurs d'accroître leur attractivité. Or, cette progression soutenue des salaires creuse l'écart entre le taux du salaire minimum et le salaire horaire moyen.

Par ailleurs, la pénurie de main-d'œuvre freine la croissance économique au Québec et compromet la compétitivité et les opportunités de croissance des entreprises québécoises. Dans ce contexte, une hausse du salaire minimum pourrait permettre de contribuer à l'incitation au travail et de bonifier la couverture des besoins des travailleurs par l'accroissement du revenu disponible.

Les postes vacants

Entre le second trimestre de 2021 et celui de 2022 :

- le nombre de postes vacants est passé de 194 100 à 254 500, soit 60 400 postes supplémentaires en une année pour l'ensemble des industries au Québec;
- le taux de postes vacants a progressé, de plus d'un point de pourcentage, passant de 5,3 % à 6,4 %;
- le taux de chômage a poursuivi sa tendance baissière, en enregistrant une diminution de plus de deux points de pourcentage, passant de 6,4 % à 4,1 %.

Conjuguées, ces différentes tendances ont favorisé la progression des salaires. En effet, sur la même période, la progression de la moyenne des salaires offerts pour les postes vacants a été de 4,6 %.

L'analyse selon les qualifications requises des postes vacants au 2^e trimestre de 2022 montre que la forte croissance des postes vacants est due à la demande de travail nécessitant moins de qualification. En effet, si l'ensemble des postes vacants a progressé de 31,1 %, la progression la plus importante est attribuable aux postes vacants ne requérant aucune scolarité minimale, soit 47,3 %.

Pour ce dernier type d'emploi, près de 101 000 postes sont vacants, soit 40 % de l'ensemble. Le taux moyen de salaire qui y est offert est de 17,55 \$, une progression de 6,7 % par rapport au 2^e trimestre de 2021.

3- Objectifs poursuivis

La révision 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 sur la pauvreté.

À ces fins, l'intervention proposée vise à augmenter le salaire minimum, et ce, pour tenir compte du contexte économique postpandémique où l'accélération rapide et marquée de l'inflation, ainsi que la forte progression des salaires engendrent beaucoup d'incertitudes. De surcroît, elle vise à rattraper le retard accumulé sur le plan du respect du ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen, qui se situe à 0,4847 pour la période 2021-2022 selon les dernières données disponibles.

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. L'objectif de cet écart est que les salariés qui reçoivent régulièrement des pourboires atteignent sans difficulté le taux général du salaire minimum. Cet écart permet également d'octroyer une marge de manœuvre aux employeurs de la restauration pour augmenter la rémunération des employés qui ne sont pas rémunérés au pourboire, 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 équivalent à celui du taux général du salaire minimum.

4- Proposition

Le taux général du salaire minimum serait augmenté de 1,00 \$ l'heure (+ 7,02 %) pour atteindre 15,25 \$ l'heure le 1^{er} mai 2023. Le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen, basé sur les prévisions, se situerait à 0,5070, soit légèrement au-dessus de la cible d'un ratio de 0,50.

Le salaire minimum payable à un salarié au pourboire augmenterait de 0,80 \$ l'heure (+ 7,02 %), pour atteindre 12,20 \$ 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 0,30 \$ (+ 7,02 %), pour atteindre 4,53 \$ du kilogramme, et celui du cueilleur de fraises augmenterait de 0,08 \$ (+ 7,02 %), pour atteindre 1,21 \$ du kilogramme.

5- Autres options

Les scénarios d'une hausse du taux général du salaire minimum de 0,75 \$ l'heure (+ 5,26 %), de 1,25 \$ l'heure (+ 8,77 %), de 1,75 \$ l'heure (+ 12,28 %) et de 3,75 \$ l'heure (+ 26,32 %), pour atteindre respectivement 15,00 \$, 15,50 \$, 16,00 \$ et 18,00 \$ l'heure au 1^{er} mai 2023, ont aussi été examinés.

Le scénario à 0,75 \$ ne répondait toutefois pas aux besoins de faire évoluer le salaire minimum dans un contexte d'inflation marquée et 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. Pour leur part, les scénarios de 1,25 \$, 1,75 \$ et 3,75 \$ dépassaient la cible du ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen, alors qu'une modération de l'activité économique est attendue en 2023.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les incidences sociales

- La pauvreté

Le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 énonce 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 1,00 \$ l'heure du taux général du salaire minimum représenterait une augmentation annuelle du revenu disponible de 1 365 \$, soit 26,25 \$ par semaine 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 telle personne et le seuil de faible revenu selon la MPC passerait de 106,1 % à 111,8 % (MPC en base de 2018, indexée). Ainsi, l'augmentation du salaire minimum à 15,25 \$ l'heure réduirait l'incidence de la pauvreté.

- Le pouvoir d'achat

La hausse proposée du taux général du salaire minimum de 1,00 \$ l'heure augmenterait le pouvoir d'achat des salariés visés de 4,26 points de pourcentage selon les prévisions de décembre 2022 du ministère des Finances. Cette hausse du salaire minimum bénéficierait à 298 900 salariés, parmi lesquels on retrouve 164 100 femmes et 134 800 hommes. Ainsi, cette hausse profiterait davantage aux femmes.

- L'incitation au travail

Une hausse de 1,00 \$ 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 237,0 % à 249,8 %.

Avec un salaire horaire de 15,25 \$, 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. L'augmentation du salaire minimum à 15,25 \$ l'heure contribuerait donc à accroître l'incitation au travail de ces personnes.

Les incidences économiques

- L'effet sur l'emploi

L'effet sur l'emploi de la proposition n'aurait pas d'impact significatif chez les salariés âgés de 15 à 24 ans.

De plus, il est estimé que la hausse de 1,00 \$ l'heure visera 7,82 % de l'ensemble des salariés du Québec, une proportion similaire à celle visée par la hausse de 0,40 \$ l'heure de 2021 (7,74 %) et légèrement inférieure à celle visée par la hausse de 0,75 \$ l'heure de 2022 (8,31 %). Notons que ces deux hausses précédentes 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 1,00 \$ l'heure respecte la capacité de payer des entreprises.

Le coût d'une hausse du taux général du salaire minimum de 1,00 \$ l'heure représenterait en 2023 une hausse de 0,21 % de l'ensemble de la masse salariale brute au Québec, soit une hausse de 460,2 M\$.

L'impact de cette hausse sur la masse salariale des secteurs d'activité à forte intensité de main-d'œuvre au salaire minimum est évidemment plus élevé. En 2021-2022, 92,2 % 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 ceux du commerce de détail, à 47,6 % (93 000 salariés), ainsi que ceux de l'hébergement et de la restauration, à 20,1 % (39 200 salariés). Le coût d'une hausse du salaire minimum de 1,00 \$ l'heure dans le commerce de détail correspond à une hausse de la masse salariale de 188,0 M\$ (1,10 %). Dans l'industrie de l'hébergement et de la restauration, il est estimé à 79,7 M\$ (1,69 %).

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 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 4 novembre 2022, sur la base des prévisions d'octobre 2022 du ministère des Finances. Ce comité est composé de représentants du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), du ministère des Finances, du ministère du Travail (MTRAV), du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), 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 MESS a estimé l'impact d'une hausse du salaire minimum de 1,00 \$ 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. Cette hausse entraînerait une augmentation des coûts du FDMT de 19,7 M\$ en lien avec ces programmes.

Pour le SCT, l'impact d'une hausse du salaire minimum de 1,00 \$ l'heure pour les étudiants et les stagiaires serait de 3,6 M\$.

Pour le ministère de la Santé et des Services sociaux, l'impact indirect d'une hausse du salaire minimum de 1,00 \$ l'heure sur les programmes de soutien à domicile serait de 15,1 M\$.

En revanche, l'incitatif à intégrer le marché du travail, à y demeurer ou à y accroître les heures travaillées pourrait générer des recettes fiscales supplémentaires et des économies pour le gouvernement. Celles-ci pourraient provenir d'une réduction des dépenses liées au programme d'aide sociale et l'accroissement des recettes fiscales, quoique modeste, serait une conséquence de l'effet d'émulation.

10- Analyse comparative

Une hausse de 1,00 \$ l'heure du taux général du salaire minimum le 1^{er} mai 2023 pour atteindre 15,25 \$ l'heure, permettrait au Québec d'avancer, en mai 2023, à la troisième position, devant l'Alberta (15,00 \$) et derrière l'Ontario (15,50 \$) et la Colombie-Britannique (15,65 \$). La hausse proposée permettrait au Québec de s'inscrire dans une tendance canadienne de relèvement du salaire minimum.

Le ministre du Travail,

JEAN BOULET