

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

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) (RNT) visant, d'une part, à hausser les différents taux de salaire minimum et, d'autre part, à actualiser les modalités de transmission et les renseignements obligatoires d'un avis de licenciement collectif.

1.1 Hausse des 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 entre le taux général du salaire minimum et le salaire horaire moyen ainsi que de maintenir ce ratio pour les prochaines hausses du salaire minimum, et ce, 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 2020, le taux général du salaire minimum a augmenté de 0,60 \$ l'heure (13,10 \$ l'heure) et celui des salariés au pourboire a augmenté de 0,40 \$ l'heure (10,45 \$ l'heure). À la même date, le taux payable au salarié affecté à la cueillette de framboises est passé de 3,71 \$ à 3,89 \$ du kilogramme et celui du cueilleur de fraises est passé de 0,99 \$ à 1,04 \$ du kilogramme (Décret numéro 454-2020 du 8 avril 2020).

L'entrée en vigueur de ces hausses des différents taux de salaire minimum a eu lieu dans le contexte de la crise provoquée par la COVID-19 qui a entraîné plusieurs incertitudes économiques. Ce contexte économique inhabituel a amené le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) à analyser d'autres scénarios (annulation ou report des hausses). Le scénario prévu d'une entrée en vigueur des hausses le 1^{er} mai 2020 a toutefois été privilégié puisqu'il comportait, notamment, les avantages significatifs suivants :

- Favorise l'incitation au travail;
- Bonifie le pouvoir d'achat des salariés;
- Relance des dépenses de consommation des ménages;
- Mobilise les salariés faiblement rémunérés œuvrant dans les services essentiels maintenus durant la crise;
- Représente un message de confiance du gouvernement à l'égard des impacts économiques de la crise.

1.2 Modalités de transmission et renseignements obligatoires d'un avis de licenciement collectif

En vertu de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) (LNT), tout employeur doit donner avis au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (ministre) avant de procéder à un licenciement collectif pour des raisons d'ordre technologique ou économique. Les délais minimaux pour transmettre cet avis dépendent du nombre de salariés visés par le licenciement collectif. En vertu du RNT, l'employeur doit transmettre cet avis au ministre par la poste et ce dernier prend effet à compter de la date de sa mise à la poste. Le contenu obligatoire de l'avis est également prescrit par ce règlement.

1.3 Cadre légal et réglementaire

La 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.

La LNT comporte des dispositions sur l'avis de licenciement collectif qui protègent la plupart des salariés. L'avis de licenciement collectif qui doit être donné par l'employeur au ministre, conformément à l'article 84.0.4 de cette loi, doit être transmis au ministre à l'endroit déterminé par règlement et doit contenir les renseignements qui y sont prévus (a. 84.0.7, a. 89, par. 6.2, LNT).

En vertu de l'article 35.0.1 du RNT (adoptée en 2003), l'avis de licenciement collectif doit être transmis par la poste au ministre. Cet avis prend effet à compter de la date de sa mise à la poste.

L'article 35.0.2 RNT (adoptée en 2003) détermine le contenu obligatoire de l'avis de licenciement collectif, à savoir :

1. Le nom et l'adresse de l'employeur ou de l'établissement visé;
2. Le secteur d'activités;
3. Le nom et l'adresse des associations de salariés, le cas échéant;
4. Le motif du licenciement collectif;
5. La date prévue du licenciement collectif;
6. Le nombre de salariés possiblement visés par le licenciement collectif.

2. Raison d'être de l'intervention

2.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

Le contexte de la crise provoquée par la COVID-19 entraîne plusieurs incertitudes économiques. Le choc économique que traverse le Québec est inhabituel, car il influe sur des aspects importants, tant au niveau de l'offre que de la demande. Tous les secteurs de l'économie sont touchés, de près ou de loin, par les mesures sanitaires et de confinement qui restreignent la mobilité et la pratique des affaires. La reprise économique demeure incertaine et les indicateurs économiques continueront vraisemblablement à subir une certaine volatilité pour une période indéterminée.

Dans ce contexte, plusieurs mesures d'aide temporaires aux entreprises et aux salariés ont ainsi été annoncées par les différents ordres de gouvernement, comme l'accessibilité accrue de l'assurance emploi et sa bonification. Elles peuvent avoir un impact sur le marché du travail, par exemple, en réduisant l'incitation de travailler au salaire minimum.

Considérant ce contexte, il importe de faire évoluer le salaire minimum 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, en plus de créer un incitatif au travail. Il faut aussi 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

3.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

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.

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 de l'Association Restauration Québec. 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.

3.2 Modalités de la transmission et renseignements obligatoires d'un avis de licenciement collectif

Les mesures proposées visent à permettre l'envoi de l'avis de licenciement collectif par tout moyen technologique identifié par le MTESS, à vérifier la date à laquelle l'avis prend effet pour s'assurer du respect de l'article 84.0.4 de la LNT, ainsi qu'à faciliter et accélérer le traitement des dossiers concernant les avis de licenciement collectif.

4. Proposition

4.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

Afin de maintenir la cible d'un ratio de 0,50 entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen lors de la période 2021-2022, le taux général du salaire minimum serait augmenté de 0,40 \$ l'heure (+ 3,1 %) pour atteindre 13,50 \$ l'heure le 1^{er} mai 2021. Plus précisément, au cours de cette période, le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen se situerait à 0,4997.

Le salaire minimum payable à un salarié au pourboire augmenterait de 0,35 \$ l'heure (+ 3,4 %), pour atteindre 10,80 \$ 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 0,12 \$ (+ 3,1 %), pour atteindre 4,01 \$ du kilogramme, et celui du cueilleur de fraises augmenterait de 0,03 \$ (+ 2,9 %), pour atteindre 1,07 \$ du kilogramme.

4.2 Modalités de la transmission et renseignements obligatoires d'un avis de licenciement collectif

Les articles 35.0.1 et 35.0.2 du RNT seraient modifiés afin qu'un employeur puisse transmettre au ministre l'avis de licenciement collectif, conformément à l'article 84.0.4 de la LNT, aux coordonnées publiées sur le site Internet du MTESS à cet effet. Cette transmission serait effectuée par tout moyen permettant la preuve de la date de sa réception, date à laquelle cet avis prend effet. Aussi, le numéro d'entreprise du Québec, le cas échéant, le nom d'un représentant de l'employeur, sa fonction, ainsi qu'un numéro de téléphone et une adresse courriel pour le joindre seraient ajoutés au contenu de l'avis de licenciement collectif.

5. Autres options

5.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

Les scénarios d'une hausse du taux général du salaire minimum de 0,25 \$ l'heure (+ 1,9 %), de 0,45 \$ l'heure (+ 3,4 %) et de 0,50 \$ l'heure (+ 3,8 %), pour atteindre respectivement 13,35 \$, 13,55 \$ et 13,60 \$ l'heure le 1^{er} mai 2021, ont aussi été examinés. Le scénario d'une hausse de 0,25 \$ l'heure ne permettait pas d'atteindre la cible d'un ratio de 0,50 entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen. Les scénarios d'une hausse de 0,45 \$ l'heure ou de 0,50 \$ l'heure auraient accordé une marge de sécurité supérieure pour l'atteindre.

5.2 Modalités de la transmission et renseignements obligatoires d'un avis de licenciement collectif

Aucune autre option n'est prévue.

6. Évaluation intégrée des incidences

6.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

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, sur un horizon de dix ans, 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 0,40 \$ l'heure du taux général du salaire minimum représenterait une augmentation annuelle du revenu disponible de 549 \$, soit 10,56 \$ 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 personne seule travaillant 40 heures par semaine et le seuil de faible revenu selon la MPC passerait de 126,5 % à 129,5 %. Ainsi, l'augmentation du salaire minimum à 13,50 \$ l'heure réduirait l'incidence de la pauvreté, et ce, pour tous les types de ménage, qu'ils travaillent 32 heures ou 40 heures par semaine.

- Le pouvoir d'achat

La hausse proposée du taux général du salaire minimum de 0,40 \$ l'heure augmenterait le pouvoir d'achat des salariés visés de 1,24 points de pourcentage selon les prévisions du ministère des Finances. Cette hausse du salaire minimum bénéficierait à 287 000 salariés, parmi lesquels on retrouve 164 700 femmes et 122 300 hommes. Ainsi, cette hausse profite davantage aux femmes.

- L'incitation au travail

Une hausse de 0,40 \$ 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 231,4 % à 236,8 %.

Le revenu disponible d'une personne seule qui gagne actuellement 13,10 \$ l'heure serait plus du double de celui d'une personne seule prestataire de l'aide sociale, et cet écart augmenterait avec un salaire horaire de 13,50 \$. En somme, l'augmentation du salaire minimum à 13,50 \$ 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 un impact positif sur l'emploi, créant environ 27 300 emplois chez les salariés âgés de 15 à 24 ans. Les récentes augmentations de 2017 (0,50 \$ - 4,65 %), de 2018 (0,75 \$ - 6,67 %), de 2019 (0,50 \$ - 4,17 %) et de 2020 (0,60 \$ - 4,8 %) correspondent à une tendance à la hausse du taux d'emploi des 15 à 24 ans de 2017 à 2019, la crise sanitaire de la COVID-19 ayant toutefois affecté le taux d'emploi observé lors des six premiers mois de 2020.

- L'effet sur les entreprises

La hausse proposée du taux général du salaire minimum de 0,40 \$ l'heure respecte la capacité de payer des entreprises. L'expérience de hausses récentes de 2017 (0,50 \$ - 4,65 %), de 2018 (0,75 \$ - 6,67 %), de 2019 (0,50 \$ - 4,17 %) montre que les entreprises se sont adaptées aux hausses du salaire minimum puisqu'il n'y a pas eu, notamment, d'effet négatif sur l'emploi.

Le coût d'une hausse du taux général du salaire minimum de 0,40 \$ l'heure représenterait en 2021 une hausse de 0,04 % de l'ensemble de la masse salariale brute au Québec, soit une hausse de 61,5 M\$.

Cette hausse augmente cependant l'impact sur la masse salariale des secteurs d'activité à forte intensité de main-d'œuvre au salaire minimum. En 2019-2020, 90 % 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, avec 43 % (101 000 salariés) des travailleurs au salaire minimum, ainsi que ceux de l'hébergement et de la restauration, avec 22 % (51 600 salariés). Le coût d'une hausse du salaire minimum de 0,40 \$ l'heure dans le commerce de détail correspond à une hausse de la masse salariale de 0,20 % (27,1 M\$). Dans l'industrie de l'hébergement et de la restauration, il est estimé à une hausse de la masse salariale de 0,24 % (11,5 M\$).

Les entreprises touchées par la hausse du taux général du salaire minimum font face à une augmentation de coûts qui justifie une hausse progressive de ce dernier. Il convient de préciser que cette augmentation des coûts sera moins importante à cause de la diminution de l'emploi dans certains secteurs où la limitation des activités économiques demeure en vigueur. En effet, l'analyse des coûts présentés dans les paragraphes précédents repose sur des données antérieures à la crise de la COVID-19. Or, les coûts totaux et leur répartition selon les secteurs sont directement affectés par la diminution de l'emploi.

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. Par ailleurs, l’indicateur du ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen rend prévisibles les hausses du salaire minimum pour les employeurs.

6.2 Modalités de la transmission et renseignements obligatoires d’un avis de licenciement collectif

Les incidences sociales

- La protection des salariés

L’intervention proposée, en supprimant toute ambiguïté quant à la date à laquelle l’avis de licenciement collectif prend effet, favorise le respect des délais minimaux d’envois prescrits à l’article 84.0.4 de la LNT. Advenant une plainte d’un salarié à la CNESST, relatif au versement d’une indemnité compensatrice, cela favoriserait la constitution de la preuve.

Les incidences économiques

- L’effet sur les entreprises

L’intervention proposée n’entraîne aucun coût pour les employeurs. La transmission d’un avis de licenciement collectif par tout moyen technologique peut constituer une forme d’allègement administratif pour les entreprises.

7. Consultation entre les ministères et avec d’autres parties prenantes

7.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

Le Comité interministériel sur la révision triennale des impacts de l’évolution du salaire minimum (Comité) a été consulté le 28 octobre 2020 sur la base des prévisions d’octobre 2020 du ministère des Finances. Le Comité est composé de représentants du ministère de l’Économie et de l’Innovation, du ministère des Finances et du MTESS ainsi que d’observateurs provenant de trois organisations : la CNESST, le Secrétariat à la condition féminine et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

7.2 Modalités de la transmission et renseignements obligatoires d’un avis de licenciement collectif

La CNESST a été informée par le MTESS de son intention de procéder à l’intervention proposée et se dit favorable aux changements proposés au RNT.

8. Mise en œuvre, suivi et évaluation

8.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

L'atteinte de la cible d'un ratio de 0,50 entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen est suivie et réévaluée annuellement.

8.2 Modalités de la transmission et renseignements obligatoires d'un avis de licenciement collectif

La date souhaitée pour l'entrée en vigueur des modifications proposées au RNT sur l'avis de licenciement collectif est le 1^{er} mai 2021.

9. Implications financières

9.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

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 0,40 \$ 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 0,40 \$ l'heure entraînerait une augmentation des coûts du FDMT relatifs à ces programmes de 7,0 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. 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 0,40 \$ l'heure pour les étudiants et les stagiaires serait de 1,5 M\$.

Pour le ministère de la Santé et des Services sociaux, l'impact indirect d'une hausse du salaire minimum de 0,40 \$ l'heure pour les programmes de soutien à domicile serait de 4,8 M\$.

9.2 Modalités de la transmission et renseignements obligatoires d'un avis de licenciement collectif

La mise en œuvre de la proposition n'exige aucun investissement financier supplémentaire du MTESS.

10. Analyse comparative

10.1 Hausse des différents taux de salaire minimum

Une hausse de 0,40 \$ l'heure du taux général du salaire minimum le 1^{er} mai 2021 pour atteindre 13,50 \$ l'heure maintiendrait, en mai 2021, le Québec en quatrième position des provinces derrière l'Alberta (15,00 \$), la Colombie-Britannique (14,60 \$) et l'Ontario (14,25\$).

Avec cette hausse, le Québec demeurerait en tête d'un second groupe de provinces composé de la Nouvelle-Écosse (13,10 \$) et de l'Île-du-Prince-Édouard (12,85 \$). Le dernier groupe de provinces est formé par Terre-Neuve-et-Labrador (12,40 \$), le Manitoba (11,90 \$) le Nouveau-Brunswick (11,70 \$) et la Saskatchewan (11,45 \$).

Le contexte de la crise provoquée par la COVID-19 n'a pas empêché l'Ontario (+0,25 \$), la Colombie-Britannique (+0,75 \$ l'heure), Terre-Neuve-et-Labrador (+0,50 \$ l'heure), le Manitoba (+0,30 \$ l'heure) et la Saskatchewan (+0,13 \$ l'heure) de maintenir les hausses du salaire minimum prévues antérieurement à la crise.

10.2 Modalités de la transmission et renseignements obligatoires d'un avis de licenciement collectif

Le gouvernement fédéral et la plupart des provinces canadiennes prévoient des protections des salariés en cas de licenciement collectif. L'envoi d'un avis à cet effet au ministre du Travail est une pratique commune.