

La fixation du salaire minimum au Québec

Par Dalil Maschino*

Le présent article traite d'abord des modalités de fixation du salaire minimum définies par le gouvernement du Québec et des démarches accomplies en ce sens dans d'autres États. Les indicateurs utilisés pour éclairer la prise de décision en la matière y sont ensuite décrits et évalués par référence au contexte et aux effets possibles des hausses du salaire minimum. La dernière partie fait état des nouveaux éclairages souhaités dans un proche avenir pour améliorer les méthodes d'estimation de ces effets.

Les modalités de fixation du salaire minimum

Les modalités de fixation du salaire minimum sont variées. Dans de nombreux pays, c'est le gouvernement en place qui contrôle le processus décisionnel. Dans certains cas, il prend les décisions qui s'imposent après avoir consulté une commission spéciale ou des partenaires sociaux. Ailleurs, le salaire minimum est fixé tantôt par une commission spéciale, tantôt à la suite d'une négociation collective, sectorielle ou nationale.

Cette diversité existe dans les pays de l'ALÉNA. Au Mexique, un organe tripartite, la Commission nationale des salaires minimums, fixe les salaires touchant les 80 occupations et métiers assujettis à la loi. Aux États-Unis, le taux fédéral du salaire minimum est établi par un vote des deux chambres du Congrès, tandis qu'au Canada cette responsabilité incombe aux gouvernements provinciaux.

Au Québec, c'est le Conseil des ministres qui adopte tout règlement modifiant le Règlement sur les normes du travail ainsi que celui qui concerne spécifiquement le salaire minimum dans l'industrie du vêtement. Cependant, les décisions prises s'inscrivent dans un processus consultatif où les acteurs concernés ont l'occasion d'exprimer leurs points de vue. Le processus débute dès que le ministre du Travail donne des orientations aux fonctionnaires de son ministère pour qu'ils effectuent des estimations des effets possibles des divers scénarios envisagés. Ces études préliminaires permettent aux ministères concernés par un changement du salaire minimum d'avoir une perspective globale de ces effets. Cette étape se termine par la remise au secrétaire général du Ministère du Conseil exécutif d'un mémoire du ministre du Travail, accompagné d'une étude d'impact des changements recommandés.

* L'auteur est directeur de la recherche et de l'innovation en milieu de travail au ministère du Travail.

Toutefois, le Greffe du Conseil exécutif transmet ces documents à plusieurs ministères et à deux comités ministériels en vue d'obtenir leur avis avant que le Conseil des ministres procède à l'étude du dossier et autorise la publication des modifications apportées aux Règlements dans la *Gazette officielle du Québec*.

Le public et les organisations touchés par le changement du taux du salaire minimum ont alors 45 jours pour formuler des commentaires et pour les faire parvenir au ministre du Travail. En outre, des consultations particulières sont menées auprès de représentants de l'industrie du vêtement. Par la suite, les commentaires présentés au ministre du Travail sont analysés, une note explicative est rédigée et les projets de règlement sont envoyés au Secrétariat général qui les soumet de nouveau aux ministères et aux comités ministériels concernés. Une fois le processus achevé, les règlements concernant l'augmentation du taux du salaire minimum et celui touchant l'industrie du vêtement sont adoptés par le Conseil des ministres.

La décision d'augmenter le salaire minimum n'est pas donc prise en vase clos. Au contraire, les parties concernées les ministères à vocation économique et ceux qui ont une mission sociale ont la possibilité de faire connaître leurs points de vue et leurs préoccupations au regard du projet de règlement fixant un nouveau taux du salaire minimum.

La fixation du « juste taux » du salaire minimum ou l'art de dégager un nécessaire compromis

Dans tous les pays, les critères de fixation du salaire minimum aident les gouvernements à prendre une décision en fonction de deux grandes préoccupations : a) améliorer le revenu des salariés les plus démunis et faire en sorte que les emplois non qualifiés procurent un revenu décent à ceux qui les occupent; b) faciliter l'essor de l'emploi dans le secteur dit formel¹ de l'économie et, selon la situation économique du pays, favoriser l'accès des jeunes à un premier emploi. La difficulté consiste alors à trouver le juste taux du salaire minimum, c'est-à-dire celui qui répondra à l'une de ces préoccupations sans sacrifier l'autre.

Les débats ayant lieu à l'échelle internationale sur le juste taux à fixer sont accentués parce que, dans plusieurs pays en développement, le montant des prestations versées dans le cadre de divers programmes sociaux² est déterminé en fonction du taux du salaire minimum en vigueur. Dans un tel contexte, une hausse de ce taux engendre généralement celle des dépenses publiques. Enfin, dans les secteurs et les pays où les emplois peu qualifiés prédominent, les gouvernements cherchent à éviter qu'une augmentation du salaire minimum exerce des pressions inflationnistes sur tout autre salaire proche du taux minimum.

En somme, les critères de fixation du salaire minimum aident les autorités à avoir une vision de la conjoncture en matière de revenu et d'emploi dans les secteurs visés, compte tenu de l'évolution anticipée de la croissance, de l'inflation, etc. Ils servent aussi à évaluer l'importance relative des deux principales préoccupations en fonction de la situation sociale et des prévisions

-
1. Il s'agit des emplois offerts par des entreprises qui déclarent leurs salariés et qui paient les diverses taxes et cotisations relatives à la masse salariale, par opposition au secteur de la « micro-industrie » ou aux travailleurs autonomes.
 2. Entre autres prestations basées sur le taux du salaire minimum, il y a l'assurance-emploi, la rente de retraite et les allocations de maternité ou d'invalidité.

économiques. En d'autres mots, les gouvernements ont de la sorte une idée du nécessaire compromis à faire entre la croissance de l'emploi et celle des revenus des salariés concernés. D'où la conclusion qu'élaborer un tel compromis relève en partie de l'art de prendre les bonnes décisions, car aucun critère ne peut donner une réponse « absolue » sur le niveau du juste taux du salaire minimum.

Par exemple, les effets négatifs d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi peuvent, dans un contexte particulier, être contrebalancés par les effets positifs de la croissance économique sur la demande de main-d'œuvre. Dans un cas, la portée réelle de cette hausse se répercuterait surtout sur le niveau de vie des familles à faible revenu. Dans un autre, la stagnation du taux du salaire minimum pourrait influencer très peu sur le revenu de ces familles, en l'occurrence dans un contexte où une partie des dépenses courantes des ménages pauvres serait prise en charge par le secteur public (gratuité ou programmes d'allocations dans les domaines de la santé, de l'éducation ou du logement, entre autres).

Enfin, toute comparaison du salaire minimum à l'échelle internationale doit être faite avec prudence, car de multiples facteurs agissent sur le niveau de vie des salariés concernés, notamment le taux d'imposition des bas salaires, la diversité des services publics offerts, les programmes de transferts et les mesures de lutte contre la pauvreté.

Les critères de fixation du salaire minimum au Québec

Au Québec, comme dans tous les pays industrialisés, la situation est moins complexe que celle présentée précédemment car l'économie peut offrir des taux de salaires décents à la grande majorité des salariés. En outre, la protection de l'emploi dans le secteur formel de l'économie est une préoccupation aussi importante que dans les pays en développement. Dans un tel contexte, les critères utilisés visent principalement à donner aux autorités décisionnelles une vue d'ensemble de la situation économique ainsi que de la situation réelle des salariés payés au salaire minimum et celle de la population à faible revenu.

En 2002, un comité, formé de représentants de quatre ministères, a établi un cadre de référence en vue de structurer les études préalables à une hausse du salaire minimum³. Il a également recommandé qu'on y fasse état des effets possibles d'une telle hausse sur la base de onze indicateurs répartis en quatre axes.

Le premier axe est celui du pouvoir d'achat des salariés et de leur participation à l'enrichissement collectif. Il est traité à l'aide de quatre indicateurs. Trois d'entre eux permettent de voir si la hausse du salaire minimum est cohérente avec l'évolution de certaines variables liées au niveau de vie, telles que l'indice des prix à la consommation (IPC), le produit intérieur brut (PIB) par habitant et le salaire horaire moyen. Le dernier indicateur consiste en une présentation des caractéristiques du groupe socio-économique concerné.

3. Ministère du Travail (2002, mars) *Rapport du comité interministériel sur la révision des critères de détermination du salaire minimum*. Québec. [www.travail.gouv.qc.ca]

Le deuxième axe porte sur les effets négatifs du salaire minimum sur la compétitivité des entreprises et comprend cinq indicateurs : la détermination des secteurs employant le plus grand nombre de travailleurs rémunérés au salaire minimum; une estimation de la hausse de la masse salariale des entreprises; un relevé du salaire minimum versé dans d'autres provinces ou États; le ratio salaire minimum/salaire horaire moyen; la variation de la productivité au Canada.

Le troisième axe est l'effet négatif possible de la hausse envisagée du salaire minimum sur l'emploi, estimé à l'aide d'une formule dite d'élasticité emploi-salaire qui donne le probable pourcentage d'une perte d'emploi associée à une hausse de 1 % du taux de salaire minimum. Cette formule résulte d'études canadiennes et américaines qui s'appuient sur l'évolution de l'emploi au cours des dernières décennies de même que sur celle du salaire minimum. Cependant, diverses conjonctures influent sur les résultats obtenus (coefficients d'élasticité). C'est pourquoi ces derniers devraient être réexaminés régulièrement.

Le quatrième axe porte sur l'effet possible d'une hausse du salaire minimum sur l'incitation au travail. Il est traité à l'aide d'un modèle, élaboré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), afin d'estimer le revenu disponible de plusieurs types de ménage, provenant de leur travail et des transferts gouvernementaux dont ils bénéficient. L'incitation au travail est alors évaluée selon l'importance du revenu supplémentaire qu'aurait un salarié gagnant le salaire minimum par rapport au revenu issu des seuls transferts gouvernementaux obtenus dans le cadre des programmes d'aide sociale.

En 2005⁴, le Comité interministériel sur la révision triennale des impacts de l'évolution du salaire minimum a décidé de maintenir jusqu'en 2008 la procédure de révision établie en 2002, à la condition que des changements mineurs y soient apportés. Comme le ministère du Travail a procédé depuis à la deuxième évaluation triennale des effets de l'évolution du salaire minimum, les membres de ce comité ont convenu non seulement de conserver les quatre axes et les onze indicateurs, mais d'ajouter un cinquième axe portant sur l'effet du salaire minimum sur la pauvreté et les faibles revenus. Cet ajout répond aux engagements du gouvernement du Québec en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le cinquième axe est abordé à l'aide de deux nouveaux indicateurs. Le premier permet de comparer le revenu annuel d'une personne rémunérée au salaire minimum avec le seuil de faible revenu mesuré par un indice appelé mesure du panier de consommation (MPC). Le second est utilisé pour estimer la proportion additionnelle de la population (personnes, familles et salariés) qui se retrouverait au-delà du seuil de faible revenu à la suite d'une hausse du salaire minimum.

Le rôle particulier du ratio salaire minimum/salaire horaire moyen

Les treize indicateurs cités apportent un éclairage utile sur les cinq axes retenus, mais douze d'entre eux ne donnent lieu à une obligation d'agir ou de ne pas agir. Ceci est normal, puisque la décision de hausser le salaire minimum est fondée sur un ensemble de préoccupations.

⁴ Ministère du Travail (2005, juin). *Recommandations du Comité interministériel sur la révision triennale des impacts de l'évolution du salaire minimum*. Québec. [www.travail.gouv.qc.ca]

Toutefois, le ratio salaire minimum/ salaire horaire moyen occupe une place prépondérante dans le processus décisionnel.

En 2002, la recension des études faites jusqu'alors indiquait que la hausse du salaire minimum ne semblait pas avoir d'effets sérieux sur l'emploi tant que le salaire minimum demeurait inférieur à un seuil critique estimé à 47 % du taux du salaire moyen. Si la hausse envisagée du taux du salaire minimum porte ce ratio à plus de 47 %, la décision de procéder doit être prise après que le ministère du Travail a consulté le ministère des Finances, celui du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation ainsi que celui de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Comme ce ratio a un rôle particulier dans le processus décisionnel, il est prévu de faire le point sur celui-ci lors de la prochaine révision triennale qu'effectuera le Comité interministériel en 2011. D'ici là, le ministère du Travail, avec la collaboration de ce comité, procédera à l'examen de la littérature, de la méthode de calcul de ce ratio et de ses effets possibles sur différents secteurs. Ils concentreront leur attention sur les précautions à prendre pour bien utiliser les ratios dans le contexte économique et institutionnel du Québec.

De nouveaux éclairages souhaités dans un proche avenir

Effectuer d'autres recherches permettrait de préciser le cadre décisionnel concernant les hausses du salaire minimum. Ainsi, un des sujets peu étudiés est le nombre d'années (durée de vie) pendant lesquelles des salariés gagnent le salaire minimum. Il serait effectivement souhaitable de savoir si les emplois ainsi rémunérés constituent une voie d'insertion dans le marché du travail pour des groupes particuliers (jeunes, étudiants, immigrants récents, etc.) ou bien s'ils sont occupés par des salariés qui y passent une grande partie de leur vie active. Les conclusions de ces études procureraient sans doute un nouvel éclairage sur l'importance du salaire minimum dans les familles à faible revenu.

Un autre sujet rarement étudié est l'effet d'une hausse de salaire minimum sur d'autres modes de rémunération. Quelle importance la hausse a-t-elle vraiment? Quels salaires et quelles catégories d'employés sont indirectement touchés? À quelle échelle de salaire cesse-t-elle de se faire sentir? Voilà des questions importantes qui exigent des réponses claires, car elles concernent aussi bien l'effet de redistribution d'une hausse du salaire minimum parmi les salariés que l'effet indirect qu'elle a sur les coûts de main-d'œuvre dans les entreprises.

Il y a encore place pour acquérir des connaissances en ce qui a trait aux effets possibles des hausses du salaire minimum. C'est pourquoi tout article publié dans ce numéro thématique constitue un apport positif tant pour ceux qui élaborent des politiques à ce sujet que pour les chercheurs.