

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

La formation du Comité interministériel sur la révision des critères de détermination du salaire minimum fait suite à une décision du Conseil des ministres adoptée le 11 octobre 2000. Son mandat consistait à définir un cadre de référence afin de guider les décisions relativement à l'évolution du salaire minimum et à proposer un processus qui faciliterait la prise de décision. Les représentants de quatre ministères ont participé aux travaux du comité, soit le ministère des Finances, le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère du Travail.

Les deux premiers chapitres de ce rapport présentent deux revues documentaires qui ont été réalisées afin d'orienter les discussions du comité. La première porte sur la théorie économique du salaire minimum, alors que la deuxième dresse un portrait des méthodes de révision du salaire minimum en vigueur dans différents pays. Le troisième chapitre définit le cadre de référence qui a été adopté par le comité et identifie les indicateurs socio-économiques qui ont été retenus afin d'évaluer la pertinence d'une révision du salaire minimum et ses impacts sur l'économie. Enfin, le dernier chapitre propose un processus décisionnel pour réviser le salaire minimum au Québec.

La théorie économique du salaire minimum

Le débat économique suscité par le salaire minimum est surtout orienté vers deux pôles de discussion, soit les impacts d'une telle politique sur le niveau d'emploi et ses effets sur la répartition de la richesse. La théorie économique aborde généralement l'impact du salaire minimum sur l'emploi en s'appuyant principalement sur deux types de modèle, soit le modèle de concurrence « pure et parfaite » (ou néoclassique) et le modèle de concurrence imparfaite (ou de monopsonie).

Au cours des 40 dernières années, les études économétriques basées sur le modèle néoclassique indiquent que ce sont surtout les jeunes de moins de 24 ans qui sont généralement les plus affectés par les diminutions d'emplois susceptibles de survenir lorsque le salaire minimum augmente. Plusieurs des élasticités calculées par ces modèles varient entre -0,1 et -0,3, ce qui

signifie qu'une augmentation de 10 % du salaire minimum réel générera une diminution de l'emploi chez les jeunes variant entre 1 % et 3 %. Une étude économétrique réalisée par le ministère des Finances conduit à une conclusion similaire pour les jeunes âgés entre 15 et 19 ans.

De nombreuses conditions doivent cependant être rencontrées pour que ce modèle puisse s'appliquer, de sorte que plusieurs économistes ont remis en cause sa pertinence, particulièrement depuis le début des années 90. Ceux-ci favorisent plutôt l'utilisation du modèle de monopsonne qui intègre certaines imperfections du marché. Les résultats obtenus selon ce modèle sont très différents de ceux découlant du modèle néoclassique. En effet, ils mènent à la conclusion que les augmentations du salaire minimum survenues au cours des 15 dernières années dans certaines régions d'Amérique du Nord et d'Europe n'ont pas nui à l'emploi.

Même si les résultats découlant de ces deux modèles semblent opposés, ils ne sont toutefois pas irréconciliables. Selon plusieurs économistes, dont M. Pierre Fortin de l'Université du Québec à Montréal, l'impact d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi dépend de l'importance du salaire minimum relativement au salaire horaire moyen. Pour le Québec, M. Fortin (1997) définit cette relation de la façon suivante :

« L'état actuel des connaissances concernant l'incidence du salaire minimum sur l'emploi en Amérique du Nord, et au Québec en particulier, conduit à la conclusion qu'un salaire minimum supérieur à 50 % du salaire moyen est nuisible à l'emploi des petits salariés et qu'un salaire minimum inférieur à 45 % ne comporte, au contraire, pas beaucoup de risque pour ce groupe de travailleurs. Entre ces bornes, la zone de 45 % à 50 % amènerait un danger croissant pour l'emploi. »

Dans le cadre des travaux du comité, les représentants du ministère des Finances ont vérifié les balises présentées dans le document de Fortin. Ils ont obtenu des résultats qui les confirment en partie seulement. Ainsi, l'impact d'une hausse du salaire minimum est plus dommageable pour l'emploi lorsque le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen est au-dessus de 50 %. Cependant, contrairement aux conclusions de Fortin, ils ont obtenu un impact défavorable

sur l'emploi des jeunes même pendant les années où le ratio n'était qu'à 41,5 % en moyenne (soit entre 1980 et 2001).

L'impact du salaire minimum sur la répartition de la richesse a également donné lieu à des débats entre économistes. Il existe cependant un certain consensus à l'effet que le salaire minimum peut contribuer à accroître les revenus des bas salariés et ainsi favoriser une redistribution de la richesse. Plusieurs études réalisées au cours des dix dernières années en arrivent à cette conclusion. Cependant, la plupart d'entre elles ajoutent également que le salaire minimum n'est pas un instrument très efficace pour lutter contre la pauvreté, puisqu'il ne vise qu'une petite fraction des pauvres, soit ceux possédant un emploi. Il doit être employé conjointement avec d'autres méthodes de redistribution.

Méthodes de détermination du salaire minimum dans différentes régions

La revue documentaire a permis d'identifier quatre méthodes de révision du salaire minimum en vigueur dans différents pays. Une de celles-ci consiste en une procédure d'indexation automatique sur l'indice des prix à la consommation ou sur le salaire horaire moyen, parfois assortie d'échappatoires ou de restrictions. La France, la Belgique et les Pays-Bas ont choisi ce moyen, mais avec des modalités d'application différentes.

Plusieurs pays fixent leur salaire minimum par décret gouvernemental. C'est le cas, notamment, de plusieurs provinces canadiennes dont le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Le Royaume-Uni procède également de cette façon. Le gouvernement dispose alors d'une autonomie complète pour fixer le salaire minimum, puisque qu'aucun vote n'est requis pour entériner la décision. Dans certains cas, une étude d'impact économique est requise avant de procéder à sa modification.

Aux États-Unis, une procédure particulière s'applique. En effet, toute modification du salaire minimum doit au préalable être approuvée par un vote au Sénat et autorisée par le Président. De plus, le Secrétaire au Travail a l'obligation de présenter chaque année un rapport sur les activités de l'année précédente, ainsi que des recommandations sur les actions à prendre au cours des prochaines années concernant, entre autres, le salaire minimum.

Certains pays ont choisi de confier à un organisme indépendant la révision du salaire minimum. C'est le cas de l'Australie et du Mexique où aucune intervention gouvernementale n'est requise. Mentionnons finalement que quelques pays européens n'ont aucune politique relativement au salaire minimum. Ainsi, l'Allemagne et la Suède favorisent la négociation collective entre les employeurs et les travailleurs pour fixer une rémunération minimale par secteur d'activité.

Définition d'un cadre de référence pour la révision du salaire minimum

Les membres du comité se sont entendus sur un cadre de référence comprenant onze indicateurs qui ont été regroupés selon quatre axes d'évaluation. Chacun de ces axes fait référence aux différentes catégories d'objectifs et de contraintes à considérer lors de la révision du salaire minimum :

Axe I : Impact de la modification proposée sur le pouvoir d'achat des salariés et sur la participation à l'enrichissement collectif;

Axe II : Impact de la modification proposée sur la compétitivité des entreprises;

Axe III : Impact de la modification proposée sur l'emploi;

Axe IV : Impact de la modification proposée sur l'incitation au travail.

L'axe I est surtout orienté vers les salariés. Il comprend quatre indicateurs, soit la variation de l'indice des prix à la consommation (IPC), la variation du produit intérieur brut (PIB), l'évolution du salaire horaire moyen et l'identification des principaux groupes bénéficiant du salaire minimum.

L'axe II comporte cinq indicateurs. Le premier consiste à identifier les industries comprenant le plus de travailleurs au salaire minimum. Le deuxième vise à estimer l'impact d'une hausse du salaire minimum sur les coûts de la main-d'œuvre pour les entreprises. Le troisième présente les salaires minimums versés dans différentes régions, alors que le quatrième est constitué du ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen. Le cinquième indicateur mesure la variation de la productivité au Canada.

Les axes III et IV comprennent un seul indicateur chacun. L'élasticité emploi-salaire est utilisée dans l'axe III afin d'estimer l'impact d'une variation du salaire minimum sur l'emploi. L'axe IV concerne le maintien de l'incitation au travail qui est mesuré à l'aide d'un modèle de revenu disponible élaboré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Choix d'un processus de révision du salaire minimum

Afin de faciliter la prise de décision, les membres du comité ont privilégié un processus décisionnel basé sur l'utilisation d'un indicateur principal, soit le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen. Une analyse économique plus générale comprenant l'ensemble des onze indicateurs retenus par le comité viendrait appuyer la décision.

À la lumière de cette analyse, le ministre du Travail pourrait recommander une augmentation du salaire minimum qui s'écarte légèrement de l'évolution du salaire horaire moyen, en autant que le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen n'excède pas 0,47. Si la hausse envisagée fait augmenter le ratio au-delà de 0,47, un comité interministériel permanent formé de représentants des ministères des Finances, de l'Industrie et du Commerce, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et du Travail devrait au préalable être consulté et fournir un avis. Les révisions seraient effectuées sur une base annuelle. Les membres du comité conviennent que le salaire minimum ne diminuerait pas en valeur nominale.

En plus de fournir un avis lorsque le ratio est susceptible d'augmenter au-delà de 0,47, le comité interministériel permanent proposerait également des solutions pour le ramener à 0,47. Ce comité aurait aussi pour fonction d'analyser, à tous les trois ans, les impacts à moyen et long termes des variations du salaire minimum, notamment en regard de ses effets sur la compétitivité des entreprises et sur le pouvoir d'achat des salariés.

Recommandations du comité

Au terme de ses travaux, le Comité interministériel sur la révision des critères de détermination du salaire minimum formule trois recommandations :

Recommandation I

Les travaux portant sur la définition d'un cadre de référence pour la révision du salaire minimum ont amené les membres du comité à retenir onze indicateurs, regroupés selon quatre axes d'évaluation. Le comité propose d'adopter ce cadre de référence lors des révisions ultérieures du salaire minimum.

Recommandation II

En ce qui concerne le processus décisionnel, les membres du comité recommandent de réviser le salaire minimum en se basant principalement sur l'évolution du salaire horaire moyen. Une analyse économique plus générale comprenant l'ensemble des onze indicateurs retenus par le comité viendrait appuyer la décision. La révision se ferait selon les modalités suivantes :

- Lorsque le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen est inférieur ou égal à 0,47 :

Le ministre du Travail présenterait annuellement au Conseil des ministres une recommandation sur la modification du salaire minimum. Si cette recommandation a pour conséquence d'accroître le ratio au-dessus de 0,47, un comité interministériel permanent formé de représentants des ministères des Finances, de l'Industrie et du Commerce, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et du Travail devrait au préalable être consulté. Lorsque le ratio est maintenu à 0,47 ou en deçà, aucune consultation de ce comité n'est nécessaire.

Recommandation II (suite)

- Lorsque le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen excède 0,47 :

Cette situation ne pourrait survenir qu'en deux occasions :

- 1) Lorsque le salaire horaire moyen diminue. Dans un tel cas, le ratio pourrait augmenter automatiquement au-dessus de 0,47, puisqu'il est entendu que le salaire minimum ne diminuerait pas en valeur nominale.
- 2) Après qu'un comité interministériel permanent ait eu l'occasion de formuler ses recommandations quant à la pertinence d'une augmentation du salaire minimum qui accroîtrait le ratio au-dessus de 0,47 et que le Conseil des ministres ait accepté la hausse.

Le comité interministériel permanent pourrait également suggérer, s'il y a lieu, la méthode la plus appropriée pour ramener le ratio à 0,47 ou moins.

.

Recommandation III

Le Comité interministériel sur la révision des critères de détermination du salaire minimum préconise la formation d'un comité interministériel permanent qui procéderait à une analyse triennale des impacts de l'évolution du salaire minimum sur l'économie. Il évaluerait, entre autres, son effet sur la compétitivité des entreprises québécoises et sur le pouvoir d'achat des travailleurs. Par ailleurs, ce comité serait également consulté lorsque le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen excéderait 0,47, ou lorsqu'un projet de modification du salaire minimum aurait pour effet d'accroître le ratio au-dessus de 0,47.

