

Le salaire minimum et son effet sur l'incitation au travail des prestataires de l'aide financière de dernier recours

Par Martin Blais, avec la collaboration de François Roussin, Rabah Arrache, Frédéric Savard et Fritz-Herbert Remarais*

Introduction

Dans beaucoup d'États membres de l'OCDE, dont le Canada, assurer la compatibilité des transferts sociaux avec les incitations au travail constitue une priorité majeure (OCDE, 2005). Dans un contexte de vieillissement de la population, et afin de maintenir ou hausser le taux d'emploi, la tendance est à réformer les systèmes de prélèvement, de transferts, les prestations d'activité, le niveau du salaire minimum, etc., dans le but de favoriser l'incitation au travail. Plusieurs débattent aussi de la meilleure façon d'inciter au travail et configurent les politiques actives du marché du travail en conséquence. Ainsi, la question à laquelle nous tenterons de répondre est la suivante : en quoi consiste l'effet du salaire minimum sur l'incitation au travail des prestataires de l'aide financière de dernier recours ? Pour répondre à cette question, le présent article examine la notion de salaire minimum dans le contexte plus large de l'incitation au travail. Il traite des politiques publiques visant à favoriser l'incitation au travail, présente quelques simulations comparant, selon différentes catégories de ménages, l'aide financière consentie par le programme d'aide sociale et le revenu disponible obtenu en travaillant au taux général du salaire minimum en vigueur le 1^{er} mai 2010. Enfin, il fait certains constats sur l'incitation au travail des personnes à l'aide financière de dernier recours.

Des politiques publiques pour favoriser l'incitation au travail

Les pouvoirs publics cherchent souvent à encourager l'emploi par des politiques visant à favoriser l'incitation au travail. À cet effet, « un système bien conçu de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi peut avoir une influence globalement positive sur l'offre de main-d'œuvre et l'emploi¹ ». Seules des prestations de montant suffisant auraient des chances de favoriser l'incitation au travail. Cependant, ces prestations liées à l'emploi ne doivent pas être prises isolément, mais bien dans une stratégie globale d'incitation au travail.

* Martin Blais est agent de recherche à la Direction des politiques d'emploi et de main-d'œuvre, François Roussin est économiste à la Direction des politiques de prestations, Rabah Arrache et Frédéric Savard sont économistes à la Direction de la recherche et Fritz-Herbert Remarais est économiste à la Direction de la statistique du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

1. OCDE (2006), p. 69.

Il est commun d'affirmer que de faibles taux marginaux de taxation et les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi (telle la prime au travail² québécoise) peuvent rendre le travail plus payant, voire plus attractif. Dans cette optique, un État peut augmenter les incitations financières au travail, soit en haussant les prestations d'activité, soit en diminuant le niveau des transferts sociaux. Cependant, la formule magique de l'incitation au travail ne semble pas exister. « Chiffrer les effets conjugués des prélèvements et des transferts sur les incitations financières à prendre un emploi, à travailler davantage ou à chercher un emploi mieux rémunéré est une tâche très complexe³. »

Les mesures d'intéressement et les prestations d'activité « permettent de cumuler temporairement une partie de l'allocation (ou prime) avec un revenu de travail. Elles ont également pour objectif d'aider les personnes à faire face aux frais immédiats liés à la reprise d'un emploi⁴ ». Au Québec, de telles primes existent (par exemple, prime au travail, prime au travail adaptée et supplément de la prime au travail⁵).

Faire en sorte que le plus de personnes possible puissent intégrer le marché du travail et que le fait d'occuper un emploi soit payant est au cœur des préoccupations des politiques publiques. Un danger existant est que, pour les prestataires de l'aide financière de dernier recours, l'occupation d'un emploi ne permette pas d'améliorer significativement leur revenu disponible, entraîne la perte d'avantages connexes (couverture de certains besoins particuliers tels certains soins de santé), conduise à une réduction d'autres prestations sociales (par exemple, l'allocation au logement). Ainsi, « les prestataires de l'aide financière de dernier recours peuvent ne pas être incités à rechercher ou occuper un emploi si le gain qu'il procure est trop faible : on parle alors de trappe à inactivité⁶ ». Les prestataires peuvent avoir l'impression qu'il est plus avantageux d'être à l'aide financière de dernier recours que de travailler, par exemple au salaire minimum, et ce, à cause de l'action combinée du taux de récupération des transferts gouvernementaux et du taux de taxation de ses revenus de travail.

Le niveau des prestations (de chômage, d'aide sociale) et leur disparition au moment du retour à l'emploi tendent à réduire les incitations financières au travail. À cet égard, les prestations d'activité peuvent accroître l'incitation au travail. Cependant, qu'en est-il du salaire minimum ? Peut-il à lui seul favoriser l'incitation au travail ? Selon nous, le salaire minimum est susceptible d'influer sur le comportement de certains groupes. Une hausse ou un niveau approprié du salaire minimum peut inciter au travail ceux qui bénéficient de l'aide financière de dernier recours, ceux qui ont d'autres prestations de soutien du revenu (assurance emploi, rente de retraite) ou encore ceux qui ne font pas partie, par choix, de la population active (par exemple les étudiants). Ces différences de contextes sont importantes, car les effets incitatifs

2. La prime au travail est un crédit d'impôt remboursable qui vise à encourager les travailleurs à demeurer sur le marché du travail. La prime est accordée au particulier en fonction de son revenu de travail et de sa situation personnelle et familiale. Elle est établie au moment de la production de sa déclaration de revenus des particuliers et peut être partiellement versée par versements anticipés.

[www.travail.info.gouv.qc.ca/fr/fiche.asp? sujet=71].

3. OCDE (2005), p. 145.

4. *Ibid.*, p. 170.

5. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, le supplément à la prime au travail est un crédit d'impôt visant à aider les ex-prestataires d'un programme d'aide financière de dernier recours à se maintenir en emploi. Un montant de 200 \$ leur est versé chaque mois pour une période maximale de 12 mois. Ce crédit d'impôt remboursable peut être demandé dans la déclaration de revenus.

[www.revenu.gouv.qc.ca/fr/citoyen/clientele/faible_revenu/supplement]

6. OCDE (2005), p. 168.

potentiels d'une hausse du salaire minimum varient probablement en fonction des individus et des situations.

Salaire minimum et incitation au travail

Plusieurs experts s'entendent pour dire qu'« une stratégie cohérente d'incitation au travail devrait logiquement comporter à la fois des prestations d'activité et un salaire minimum fixé à un niveau modéré⁷ ». Cependant, le choix du niveau approprié du salaire minimum varie selon les pays. Il constitue une tâche complexe car il dépend d'une foule d'indicateurs et doit être compatible avec le montant donné des prestations d'activité. D'aucuns jugent aussi que le salaire minimum représente une base nécessaire (un salaire plancher) afin d'éviter qu'un employeur en profite pour baisser les salaires et, ce faisant, annuler l'effet positif pouvant être engendré en matière d'incitation au travail par les prestations d'activité. Mentionnons que les interactions plus précises entre les prestations d'activité et le salaire minimum ont été très peu étudiées.

Par ailleurs, les économistes divergent souvent d'avis en ce qui concerne l'incidence d'une hausse du salaire minimum sur le niveau de l'emploi. Les tenants de l'approche néoclassique traditionnelle estiment qu'une augmentation de 10 % du salaire minimum entraînerait une baisse de 1 à 3 % de l'emploi chez les jeunes âgés entre 15 et 24 ans, mais les études plus récentes réalisées aux États-Unis situent plutôt ce pourcentage autour de 1 %⁸. D'autres considèrent qu'une hausse du salaire minimum engendre des pertes d'emplois pour l'ensemble des salariés, et non uniquement pour les jeunes. Ainsi, la hausse du salaire minimum peut freiner la demande dans certains cas (par exemple, les petites entreprises). Ces pertes d'emplois pourraient cependant être minimes.

Ainsi, dans l'optique de rendre le travail plus attirant, le salaire minimum peut représenter un mécanisme important pour favoriser une plus grande participation au marché du travail. Jumelé aux transferts, aux prestations d'activité et aux éléments d'une politique active du marché du travail, il doit être fixé à un niveau suffisant et apparaître attrayant aux yeux du prestataire. Et celui-ci doit être fixé à un niveau qui n'aura que peu d'effets négatifs sur le maintien des emplois existants ou sur la création d'emplois.

Le salaire minimum est également une mesure qui cherche à responsabiliser les employeurs quant au juste niveau de rémunération à offrir à la main-d'œuvre et constitue une base pour établir la rémunération des employés. Le salaire minimum peut ainsi être utile pour assurer un revenu d'activité suffisant.

D'autres facteurs peuvent expliquer la décision d'un prestataire d'occuper un emploi, de travailler davantage ou de chercher un emploi mieux rémunéré. Ainsi, « les raisons financières ne sont que très rarement un frein à la recherche d'emploi et n'empêchent pas dans la pratique l'occupation d'un emploi faiblement rémunéré⁹ ». Des facteurs autres comme la valorisation accordée au travail, le sentiment d'utilité procuré par le travail, le rapport du prestataire au travail, le niveau de chômage, les différentes allocations entrent possiblement

7. *Ibid.*, p. 178.

8. Ministère du Travail (2009), p. 18.

9. Lelièvre, M., & Nauze-Fichet, E. (2008), p. 184.

en jeu en matière d'incitation au travail pour comprendre les comportements de recherche d'emploi ou de reprise d'un travail rémunéré.

L'approche incitative au Québec

Au Québec, l'approche incitative auprès des prestataires d'aide financière de dernier recours a pris une place majeure dans l'intervention gouvernementale, avec la mise en œuvre, il y a cinq ans, du *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et, quelques années plus tard, avec le *Pacte pour l'emploi* et le *Pacte pour l'emploi Plus*. Les politiques sociales, les politiques d'emploi et les politiques fiscales ont alors été mises à contribution afin d'établir les fondements de l'approche incitative sur lesquels elle s'appuie :

- l'abolition des pénalités associées au refus d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail à l'intérieur du régime d'aide financière de dernier recours;
- les orientations de la réforme du régime d'aide financière de dernier recours avec la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*;
- le déploiement de nouvelles mesures fiscales facilitant le passage vers le marché du travail;
- les hausses successives du salaire minimum.

Plusieurs dispositifs ont ainsi été mis en place afin de favoriser l'incitation au travail. Le choix du gouvernement d'adopter une approche basée davantage sur la responsabilisation des individus a exigé d'adapter ou de trouver de nouvelles façons de faire, notamment dans les pratiques de gestion, de cheminement et d'accompagnement des prestataires. Des mesures et des dispositifs ont ainsi été adaptés ou de nouveaux ont été mis au point pour encourager les prestataires à s'engager dans une démarche d'insertion et pour leur assurer l'accompagnement requis avec, par exemple, la mise en œuvre des programmes d'aide et d'accompagnement social, le déploiement du programme alternative jeunesse destiné aux jeunes adultes âgés de moins de 25 ans et l'implantation de nouveaux programmes s'adressant à des clientèles particulières. Enfin, le Québec a mis en place les conditions propices à favoriser la transition vers l'emploi et le maintien des personnes et des familles sur le marché du travail avec le nouveau Soutien aux enfants, la Prime au travail, le supplément de la prime au travail, la contribution du Québec à l'harmonisation de la Prestation fiscale pour le revenu de travail fédérale (PFRT) avec la Prime au travail du Québec, l'instauration de la prestation minimale à l'aide financière de dernier recours ou avec les hausses successives du salaire minimum.

Tableau 1
Différence entre le revenu disponible 2004 et 2005¹⁰

Catégorie de ménages	Revenu disponible au salaire minimum de mai 2004	Revenu disponible au salaire minimum de mai 2005	Gain net annuel à la suite de la hausse de 0,15 \$ au 1 ^{er} mai 2005
	(7,45 \$)	(7,60 \$)	
Personne seule	12 773 \$	13 210 \$	+437 \$

10. Avant et après l'introduction de la Prime au travail du Québec.

Tableau 2
Principales mesures fiscales québécoises liées au régime d'imposition des particuliers en matière d'incitation au travail

Nom de la mesure	Date d'implantation	Dépenses projetées en 2010 (en millions de dollars)
Crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants	Janvier 2005	2 060
Prime au travail ¹¹	Janvier 2005	351
Prime au travail adaptée	2008	4
Supplément à la Prime au travail	2008	8
Déductions pour travailleurs	2006	613

Éléments d'information

L'État québécois utilise plusieurs indicateurs visant à faire du salaire minimum une rémunération adéquate eu égard à la compétitivité des entreprises et à l'incitation au travail des prestataires de la sécurité du revenu. Le cadre de référence qui vient appuyer la prise de décision tient notamment compte de douze indicateurs regroupés sous cinq axes¹² :

- l'impact sur le pouvoir d'achat des travailleurs et travailleuses et la participation à l'enrichissement collectif;
- l'impact sur la compétitivité des entreprises;
- l'impact sur l'emploi;
- l'impact sur l'incitation au travail;
- l'impact sur la pauvreté et les faibles revenus.

Afin d'inciter au travail, une hausse du salaire minimum devrait se traduire en une hausse du revenu de travail suffisamment élevée pour qu'il existe une motivation à travailler. Une telle augmentation peut avoir comme conséquence de hausser le revenu disponible des ménages par rapport aux familles bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours, d'augmenter le revenu disponible de ceux qui travaillent déjà au salaire minimum et d'inciter les personnes à faire plus d'heures, à intégrer le marché du travail ou à y rester.

Le salaire minimum s'inscrit dans une stratégie globale d'incitation au travail comprenant des mesures fiscales telles que le crédit d'impôt à la prime au travail, la déduction fiscale pour travailleur, le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants, etc. Ces mesures fiscales, associées à la politique de salaire minimum, constituent une façon de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un moyen de stimuler l'économie ainsi qu'une mesure susceptible de favoriser l'incitation au travail.

11. Depuis 2007, la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) fédérale s'harmonise avec la Prime au travail du Québec [www.fin.gc.ca/purl/taxexp-fra.asp].

12. Voir à cet effet Maschino, D. (2010, automne). « La fixation du salaire minimum au Québec ». *Regards sur le travail*, 7(1).

À titre d'exemple, dans le contexte du Pacte pour l'emploi, lequel présente un éventail de mesures visant notamment à favoriser l'incitation au travail, une personne seule sans contraintes à l'emploi, prestataire de l'aide financière de dernier recours depuis au moins trois ans, verra son revenu disponible¹³ annuel augmenter de 7 525 \$ à 18 774 \$ en travaillant au salaire minimum (9,50 \$) à raison de 35 heures par semaine, soit une hausse de 11 249 \$ (paramètres fiscaux et de programmes en vigueur en 2010). La hausse du salaire minimum s'inscrit parmi les actions gouvernementales qui mèneront le plus de personnes possible à intégrer le marché du travail. Ainsi, en fonction de cet unique paramètre, on peut supposer que l'incitation au travail s'est accrue pour ces personnes. Notons ici que le prestataire bénéficie du supplément à la Prime au travail, ce qui lui procure 2 400 \$ annuellement, lequel est inclus dans le revenu disponible présenté (18 774 \$). Sans ce supplément, le revenu du prestataire serait, en 2010, de 16 374 \$ comparativement à 15 957 \$ en 2009.

Le 1^{er} mai 2009, les travailleurs rémunérés au salaire minimum ont bénéficié d'une hausse de 0,50 \$ l'heure, soit une augmentation de 5,88 %. Cette augmentation a été plus de trois fois supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation (IPC) au cours de la période allant du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2009 (1,89 %). Pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010, selon les prévisions disponibles, l'IPC augmenterait de 1,05 % (MFQ¹⁴). Ainsi, une hausse de 0,50 \$ l'heure du salaire minimum à compter du 1^{er} mai 2010 devrait permettre aux travailleurs d'améliorer leur pouvoir d'achat, avec une augmentation de 5,56 %.

Par ailleurs, le 1^{er} janvier 2010, les prestations d'aide financière de dernier recours ont été indexées de 0,48 % pour l'ensemble des prestataires. L'indexation étant inférieure à la hausse du salaire minimum, l'incitation au travail est susceptible de s'accroître pour les prestataires. Enfin, l'incitation à travailler chez les prestataires de la sécurité du revenu, grâce à un écart sensible entre l'aide financière de dernier recours et le salaire minimum, s'inscrit dans la problématique commune de la solidarité sociale et de l'efficacité économique.

La hausse prévue de 0,50 \$ l'heure au 1^{er} mai 2010 accroîtra le revenu disponible de tous les travailleurs concernés en offrant des hausses du revenu disponible supérieures à l'inflation pour la plupart des travailleurs. Favoriser l'incitation au travail implique qu'une portion importante du revenu supplémentaire gagné puisse être conservée par le travailleur pour ses besoins de consommation ou d'épargne. Par conséquent, la prochaine hausse prévue le 1^{er} mai 2010 répond globalement à cet objectif et se traduira par une augmentation du revenu disponible des ménages.

Éléments de contexte économique

De septembre 2008 à août 2009, près de 289 000 personnes au Québec travaillaient, en moyenne, au taux général du salaire minimum, soit 8,7 % de l'ensemble des salariés québécois. Les femmes constituaient 63,3 % d'entre eux et les personnes âgées de moins de 24 ans, 63,6 %. En moyenne, les personnes travaillant au salaire minimum cumulaient 24,3 heures par semaine comparativement à 34,4 heures pour l'ensemble des salariés.

13. Le revenu disponible du ménage se définit comme étant l'argent que celui-ci a pour acheter des biens, des services ou encore pour épargner. Il est composé, d'une part, de l'ensemble des revenus du ménage, dont la rémunération du travail et les transferts gouvernementaux, incluant les prestations des programmes d'aide financière de dernier recours, et, d'autre part, des prélèvements obligatoires qui viennent réduire les revenus, dont l'impôt sur le revenu, les cotisations aux régimes d'assurance sociale (Régime de rentes du Québec, assurance emploi et assurance médicaments) et certains frais à l'occupation d'un emploi (frais de garde).

14. Ministère des Finances du Québec.

Entre 1998 et 2008, il s'est créé 624 000 emplois au Québec, ce qui représente un rythme annuel moyen de croissance de 1,8 %. Dans ce contexte, et malgré les récentes difficultés économiques mondiales, on peut supposer que les récentes hausses du salaire minimum, jugées raisonnables en fonction des indicateurs socioéconomiques pertinents, n'ont pas eu d'effets négatifs sur le niveau de l'emploi. De plus, les récentes hausses du salaire minimum ont concouru à accroître le revenu disponible des personnes souvent désavantagées sur le marché du travail, soit les jeunes, les femmes, les personnes peu scolarisées et celles non syndiquées.

Depuis 2004, le salaire minimum est revu annuellement, ce qui a permis de majorer le taux de référence en moyenne de 3,55 % par an.

Tableau 3
Évolution du salaire minimum de 2001 à 2009

Date de la hausse	Taux général du salaire minimum	Augmentation brute en dollars	Augmentation brute en pourcentage
1 ^{er} mai 2009	9,00 \$	0,50 \$ l'heure	5,89 %
1 ^{er} mai 2008	8,50 \$	0,50 \$ l'heure	6,25 %
1 ^{er} mai 2007	8,00 \$	0,25 \$ l'heure	3,23 %
1 ^{er} mai 2006	7,75 \$	0,15 \$ l'heure	1,97 %
1 ^{er} mai 2005	7,60 \$	0,15 \$ l'heure	2,01 %
1 ^{er} mai 2004	7,45 \$	0,15 \$ l'heure	2,05 %
1 ^{er} février 2003	7,30 \$	0,10 \$ l'heure	1,39 %
1 ^{er} octobre 2002	7,20 \$	0,20 \$ l'heure	2,86 %
1 ^{er} octobre 2001	7,00 \$	0,10 \$ l'heure (par rapport à la dernière hausse du 1 ^{er} octobre 1998)	1,45 %

De 2003 à 2008, le taux d'emploi de la population âgée de 15 ans et plus est passé de 60 % à 60,9 %, tandis que le taux d'assistance sociale de la population de moins de 64 ans a diminué de 8,1 % en 2003 à 7,3 % en 2008.

Tableau 4
Statistiques du marché de l'emploi

Statistiques	2003	2008
Taux de chômage	9,1 %	7,2 %
Taux d'assistance sociale des moins de 64 ans	8,1 %	7,3 %
Taux d'emploi des 15 ans et plus	60 %	60,9 %

Explications sur le régime d'aide financière de dernier recours

L'admissibilité d'un ménage à une prestation d'aide financière de dernier recours dépend notamment des éléments suivants : les ressources en argent (avoirs liquides), la valeur des biens, les revenus de travail, les revenus de pension alimentaire, les revenus de remplacement et les autres catégories de revenus. Des exemptions et exclusions peuvent être appliquées à certains de ces revenus. Ainsi, la portion excédentaire aux exemptions et exclusions applicables à chacun de ces éléments est comptabilisée et utilisée pour déterminer l'admissibilité à une aide financière de dernier recours de même que le niveau de cette aide.

Le régime d'aide financière de dernier recours repose sur la prémisse que l'emploi est le meilleur moyen d'assurer la sécurité économique des personnes et des familles qui en ont le potentiel. Ainsi, les prestations d'aide financière de dernier recours ont été fixées en fonction de la présence ou non de contraintes sévères à l'emploi de manière à préserver l'incitation au travail. Ainsi, les barèmes applicables aux prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi et aux membres de leur famille sont plus élevés que ceux applicables aux ménages composés d'adultes sans ces contraintes à l'emploi, ces derniers devant, en principe, déployer un effort de travail pour couvrir la totalité, sinon une partie de leurs besoins grâce à des revenus d'emploi. Pour les personnes sans contraintes sévères à l'emploi, c'est « l'activation » (participation, emploi, etc.) qui permet de rejoindre le niveau de couverture des besoins de base, tout en s'assurant que travailler est plus payant que de rester prestataire ou participant. C'est pourquoi le Programme d'aide sociale prévoit des exemptions de revenus de travail pouvant atteindre jusqu'à 200 \$ par mois pour un adulte seul et jusqu'à 300 \$ par mois pour un couple. Le Programme de solidarité sociale prévoit lui aussi des exemptions de revenus de travail pouvant atteindre jusqu'à 100 \$ par mois pour un adulte seul ou un couple.

Le régime québécois d'aide financière de dernier recours prévoit depuis le 1^{er} janvier 2010, dans le Programme d'aide sociale, le versement d'une prestation d'aide financière mensuelle de base aux ménages sans contraintes sévères à l'emploi de 567 \$ pour un adulte seul et de 878 \$ pour un couple.

Quant aux ménages ayant des contraintes sévères à l'emploi admissibles au Programme de solidarité sociale, l'allocation est de 862 \$ par mois pour un adulte seul et de 1 289 \$ par mois pour un couple.

En plus de fournir une aide financière de dernier recours, le régime québécois de sécurité du revenu offre aux personnes prestataires certains bénéfices supplémentaires exclusifs de manière à couvrir certains besoins non considérés couverts par la prestation de base d'aide de dernier recours. Ainsi, les ménages prestataires peuvent bénéficier d'un revenu disponible supérieur au seul montant de la prestation de base. Cependant, le cumul de tous ces avantages exclusifs aux prestataires a également pour conséquence de diminuer le gain net à travailler des prestataires et, par la même occasion, leur incitation au travail.

En contrepartie, un revenu disponible plus généreux incite les personnes et les familles à rechercher des niveaux de salaire beaucoup plus élevés, parfois même au-delà du salaire minimum, de manière à compenser l'ensemble des bénéfices retirés en tant que prestataires du régime d'aide de dernier recours.

Les bénéfices accordés exclusivement aux ménages prestataires sont les suivants :

- la couverture des coûts pour l'utilisation de services dentaires et pharmaceutiques;
- le remboursement des dépenses liées à l'achat de biens ou de services payés à titre de prestations spéciales conformément à la réglementation;
- la gratuité des médicaments (étendue à l'ensemble des ménages prestataires depuis juillet 2007);
- le versement anticipé du crédit de taxe de vente québécois (entre 14,92 \$ et 29,83 \$ par mois);
- une allocation pour contraintes temporaires pour les ménages du Programme d'aide sociale aux prises avec des contraintes rendant l'occupation d'un emploi plus difficile à court terme (121 \$ par mois pour un adulte seul et 207 \$ par mois pour un couple);
- un montant d'exemption permis pour revenus de pension alimentaire pour les familles avec enfants à charge (100 \$ par mois);
- un montant d'exemption pour allocations d'aide à l'emploi (195 \$ par mois par adulte);
- un montant supplémentaire d'exemption pour allocations d'aide à l'emploi pour les familles monoparentales (108,33 \$ par mois);
- un montant d'allocation de soutien accordé à l'occasion d'une participation à un programme d'aide et d'accompagnement social (130 \$ par mois par adulte);
- l'exemption complète d'autres ressources (par exemple, les revenus de famille d'accueil, les revenus gagnés comme membre du personnel électoral, etc.);
- les ajustements pour enfants à charge prévus dans certaines circonstances.

Simulations

Comment mesurer l'incitation au travail ? Afin d'apprécier l'incitation au travail, il est possible de comparer le revenu disponible des prestataires des programmes d'aide de dernier recours avec celui des travailleurs au salaire minimum, à plein temps, et ce, en fonction des différents types de ménages. Cette différence est appelée gain net à travailler. Ainsi, le gain net à travailler peut donner une bonne indication de l'incitation au travail. En d'autres mots, plus le gain net à travailler est important, plus l'incitation au travail sera accrue. De façon générale, on peut affirmer que, pour une hausse donnée du salaire minimum, l'incitation au travail est supérieure pour les personnes seules que pour les familles avec enfants, car la part relative de la hausse du salaire minimum dans le revenu disponible est moins grande pour les familles avec enfants puisqu'elles bénéficient de transferts gouvernementaux importants (prestation fiscale canadienne pour enfants, prestation universelle pour la garde d'enfants, soutien aux enfants, Allocation logement).

Pour le présent exercice, nous avons utilisé le modèle de simulations du revenu disponible du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Le revenu disponible se définit comme étant l'argent dont dispose un ménage pour acheter des biens, des services ou pour épargner. Il comptabilise donc, d'une part, l'ensemble des revenus du ménage dont la rémunération du travail et les transferts gouvernementaux (prestations d'aide de dernier recours, prestations familiales du Québec et du fédéral, Prime au travail) et, d'autre part, les prélèvements obligatoires qui viennent réduire les revenus dont l'impôt sur le revenu, les cotisations aux régimes d'assurance sociale (Régime de rentes du Québec, assurance emploi, assurance parentale et assurance médicaments) et certains frais (frais de garde). Nous avons comparé, en fonction de différentes catégories de ménages, le revenu d'une personne prestataire de l'aide

financière de dernier recours et le revenu disponible pour un travailleur à plein temps au taux minimum général prévu le 1^{er} mai 2010 (9,50 \$ l'heure), en comparant également avec le salaire minimum actuel (9 \$ l'heure). Par ailleurs, afin d'introduire des éléments de perspective, nous avons aussi tenté d'évaluer l'évolution du revenu disponible en fonction de différentes catégories de ménages pour la période de 2003 à 2009.

Personne vivant seule à l'aide sociale

Une augmentation de 0,50 \$ l'heure du salaire minimum (5,56 %) au 1^{er} mai 2010 se traduira par une majoration de 417 \$ l'an¹⁵ du revenu disponible d'une personne seule, sans enfant. Son incitation financière à travailler, captée par le gain net à travailler à plein temps au salaire minimum, s'élèvera à 8 849 \$ pour l'année. Le revenu disponible d'une personne seule qui travaille représentera alors plus du double (217 %) du revenu disponible d'un prestataire de l'aide financière de dernier recours (16 374 \$ contre 7 525 \$)¹⁶.

Famille monoparentale avec un enfant de 3 ans

Une augmentation de 0,50 \$ l'heure du salaire minimum (5,56 %) au 1^{er} mai 2010 se traduira par une majoration de 580 \$ l'an du revenu disponible d'une famille monoparentale avec un enfant de 3 ans. Son incitation financière à travailler, captée par le gain net à travailler à plein temps au salaire minimum, s'élèvera à 7 355 \$ pour l'année. Le revenu disponible en travaillant au salaire minimum représentera alors 141 % du revenu disponible d'un prestataire de l'aide financière de dernier recours (25 302 \$ contre 17 947 \$).

Famille monoparentale avec deux enfants de 3 et 7 ans

Une augmentation de 0,50 \$ l'heure du salaire minimum (5,56 %) au 1^{er} mai 2010 se traduira par une majoration de 684 \$ l'an du revenu disponible d'une famille monoparentale avec deux enfants de 3 et 7 ans. Son incitation financière à travailler, captée par le gain net à travailler à plein temps au salaire minimum, s'élèvera à 6 178 \$ pour l'année. Le revenu disponible en travaillant au salaire minimum représentera plus de 27 % du revenu disponible d'un prestataire de l'aide financière de dernier recours (28 551 \$ contre 22 373 \$).

Tableau 5
Simulations

Catégories de ménages	Gain net annuel à la suite de la hausse de 0,50 \$ l'heure du salaire minimum au 1^{er} mai 2010	Gain net du travailleur à plein temps au salaire minimum par rapport au revenu d'un prestataire de l'aide financière de dernier recours
Personne seule	+371 \$	+8 849 \$
Famille monoparentale avec un enfant de 3 ans	+580 \$	+7 355 \$
Famille monoparentale avec deux enfants de 3 et 7 ans	+684 \$	+6 178 \$

15. Ces scénarios s'appuient sur une augmentation de 0,50 \$ l'heure du taux général du salaire minimum, une semaine de travail de 35 heures et 52 semaines de travail annuellement. De plus, ils se basent sur les paramètres de mai 2009 et mai 2010.

16. Les trois scénarios n'incluent pas le supplément à la Prime au travail.

Évolution du revenu disponible selon le type de ménages de 2003 à 2009

Une autre façon d’apprécier l’incitation au travail est d’évaluer l’évolution du revenu disponible engendrée par les hausses du salaire minimum selon le type de ménages et la catégorie de revenus pour une période plus longue. Ainsi, à titre indicatif, pour une période plus longue, soit d’avril 2003 à juillet 2009, la hausse du salaire minimum (de 7,30 \$ à 9 \$), conjuguée à la fiscalité et aux autres mesures d’incitation au travail, a fait passer le gain net à travailler, pour une personne seule, de 5 562 \$ à 8 479 \$, soit une hausse de 2 917 \$. En isolant l’effet de la hausse du salaire minimum sur l’incitation au travail (le gain net à travailler) des autres mesures fiscales, il apparaît que près de la moitié de cette hausse (1 439 \$ sur 2 917 \$) est due spécifiquement à la hausse du salaire minimum au cours de cette période.

Par ailleurs, pour une famille monoparentale avec un enfant de 3 ans, n’eût été de la hausse du salaire minimum, l’augmentation de l’incitation au travail aurait été marginale. Ainsi, pendant cette période, près de 99 % de la hausse du revenu disponible (1 652 \$ sur 1 663 \$) s’explique par la hausse du salaire minimum¹⁷.

Tableau 6
Simulations

Catégories de ménages	Gain net à la suite de la hausse de 1,70 \$ l’heure du salaire minimum d’avril 2003 à mai 2009	Pourcentage du gain net attribuable à la hausse du salaire minimum
Personne seule	+2 917 \$	+49,33 % (1 439/2 917 \$)
Famille monoparentale avec un enfant de 3 ans	+1 663 \$	+99,34 % (1 652/1 663 \$)

Incitation au travail : un bout de chemin important a été fait au Québec

Les exemptions pour revenus de travail accordées aux prestataires des programmes d’aide financière de dernier recours permettent, d’une part, d’accroître le revenu d’ensemble des personnes qui déploient un effort de travail et, d’autre part, encouragent ces personnes à acquérir de l’expérience de travail et à faire la transition vers le marché du travail.

Toutefois, au-delà de ces exemptions pour revenus de travail, les prestataires retirent beaucoup moins d’avantages financiers à travailler et à accroître leur effort de travail, ce qui pourrait les désinciter au travail : on parle alors de « trappe à inactivité ». Cette situation s’explique par des taux marginaux effectifs d’imposition très élevés pour les revenus compris entre les montants d’exemption accordés à l’aide financière de dernier recours et les montants correspondant aux seuils de sortie de cette aide. L’OCDE établit d’ailleurs la mesure du taux marginal effectif d’imposition (TMEI), indicateur global de la différence entre la progression

17. D’avril 2003 à juillet 2009, l’évolution de la fiscalité (transferts, impôts, etc.) a conféré un gain net à travailler de 11 \$ alors que la hausse du salaire minimum, pour sa part, a fourni un gain net à travailler de 1 652 \$, et ce, même en considérant l’ancien programme APPORT de même que la Prime au travail.

du revenu brut et la hausse consécutive du revenu disponible, comme une bonne mesure de la « désincitation » au travail.

Or, depuis 2005, le Québec a fait un bon bout de chemin dans sa volonté de favoriser l'incitation au travail chez les prestataires de l'aide financière de dernier recours et auprès des travailleurs faiblement rémunérés. Dans son budget de l'année 2004-2005, le gouvernement du Québec a en effet annoncé la mise en place de la Prime au travail de manière à soutenir et valoriser l'effort de travail tout en incitant les personnes à quitter l'aide financière de dernier recours pour intégrer le marché du travail. La Prime au travail a pour effet de compenser une partie de la réduction de l'aide financière de dernier recours qui découle de la comptabilisation des revenus gagnés, puisqu'elle n'est pas considérée au moment de l'établissement de la prestation. Cette mesure fiscale a donc été conçue en tenant compte des seuils de récupération des revenus de travail à l'aide financière de dernier recours à des fins d'admissibilité à la Prime au travail et des seuils de sortie de l'aide financière de dernier recours des ménages sans contraintes à l'emploi aux fins de réduire la Prime au travail.

À la Prime au travail se sont ajoutées d'autres mesures complémentaires destinées à diminuer les taux marginaux effectifs d'imposition constatés. Parmi ces mesures figurent la Prime au travail adaptée pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, le Supplément à la Prime au travail, de même que la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral. En outre, depuis les dernières années, un effort tout particulier est fourni au Québec pour s'assurer que les personnes seules et les familles sans enfants soient incitées à rechercher un emploi et ne soient pas victimes de la fameuse « trappe à inactivité ».

Autres constats sur l'incitation au travail à l'intention des prestataires de l'aide sociale au Québec

Plusieurs observations permettent de croire que les intentions liées à l'approche incitative peuvent contribuer à susciter l'adhésion des personnes et à renforcer leur volonté de vouloir s'en sortir. Des résultats mesurés pour l'année 2008-2009 militent en ce sens, dont :

- la hausse du taux de participation aux mesures actives chez les adultes prestataires sans contraintes à l'emploi;
- le rythme des sorties de l'aide liées à un retour sur le marché du travail chez les prestataires de longue durée et les premiers signes de l'amélioration possible de leur persévérance en emploi;
- la hausse du taux de sortie chez les adultes prestataires sans contraintes, surtout auprès de ceux présentant moins de trois caractéristiques limitantes.

Conclusion

Le salaire minimum peut rendre le travail plus attractif et engendrer la mise en mouvement des prestataires de l'aide financière de dernier recours. De plus, il peut contribuer à rehausser le niveau de vie des ménages à faible revenu. Il faut toutefois garder à l'esprit que la majorité des travailleurs au salaire minimum ne font pas partie de ce type de ménages.

En examinant les chiffres obtenus au moyen des diverses simulations, les effets du salaire minimum sur l'incitation au travail chez des individus de différents statuts pourraient être

importants. Il apparaît souvent beaucoup plus payant de travailler au salaire minimum que de demeurer à l'aide sociale. Dans cette optique, certains préjugés, comme celui voulant qu'il est plus payant de demeurer à l'assistance sociale que de travailler au salaire minimum, ont la vie dure, d'où l'importance de poursuivre les efforts de sensibilisation et d'information en matière d'incitation au travail. À cet effet, le gouvernement a mis en place certains mécanismes dont l'information fournie, dans son site Internet et par les agents d'Emploi-Québec, sur les simulations de revenu disponible en fonction de différentes catégories de ménages¹⁸.

Des politiques publiques bien conçues peuvent favoriser l'incitation au travail. Le salaire minimum s'inscrit dans une stratégie globale d'incitation au travail. Depuis quelques années au Québec, l'approche incitative auprès des prestataires de l'aide financière de dernier recours a pris une place majeure dans l'intervention gouvernementale et les hausses successives du salaire minimum constituent l'une des composantes de cette approche.

Tel que le mentionne l'OCDE, faire en sorte que le plus de personnes possible puissent intégrer le marché du travail et que le fait d'occuper un emploi soit payant est au cœur des préoccupations des politiques publiques. Dans cette optique, il apparaît de plus en plus important de considérer l'apport du salaire minimum dans la stratégie d'incitation au travail. Afin de favoriser l'incitation au travail, il est primordial que la hausse du salaire minimum se traduise par une hausse du revenu disponible des prestataires de l'aide financière de dernier recours. Ceux-ci doivent retirer des gains financiers à augmenter leurs efforts de travail au-delà du nombre d'heures correspondant aux montants d'exemption.

Par ailleurs, le salaire minimum influence aussi l'offre de main-d'œuvre, même si la teneur de cette influence est loin de faire l'unanimité chez les spécialistes. Au Québec, on peut néanmoins constater que, depuis 2003, le taux de chômage est passé de 8,6 % en 2003 à 7,2 % en 2008. Pour sa part, le taux d'assistance sociale a diminué de manière sensible, passant de 8,1 % en 2003 à 7,3 % en 2008. Sous cet angle, le salaire minimum doit être revu dans le contexte plus large du marché du travail, un marché où interviennent l'offre de main-d'œuvre et la demande de travailleurs.

L'amélioration continue des dispositifs d'incitation au travail doit être envisagée afin d'en accroître les bienfaits à moyen et long terme. Ainsi, toute bonification apportée à la Prime au travail, comme le Supplément à la prime au travail annoncé dans le contexte du Pacte pour l'emploi, ne peut qu'accroître davantage les effets sur l'incitation au travail, à condition que ces primes puissent exercer une réelle influence sur le bénéfice marginal à travailler.

Enfin, au-delà de la différence pouvant exister entre le revenu disponible d'un prestataire de l'aide financière de dernier recours et celui d'un travailleur au salaire minimum, d'autres éléments non pécuniaires ont leur importance en matière d'incitation au travail (rapport au travail, sentiment d'utilité, situation du marché de l'emploi, lien entre emplois disponibles et compétences des personnes, qualité des emplois disponibles, etc.). Ces éléments doivent donc être pris en compte dans une stratégie efficace d'incitation au travail.

18. [www.mess.gouv.qc.ca/solidarite-sociale/simulation-revenu/index.asp].

Bibliographie

Groulx, L-H. (2005). *Revenu minimum garanti : comparaison internationale, analyses et débats*. Sainte-Foy : PUQ.

Lelièvre, M., & Nauze-Fichet, E. (2008). *RMI, l'état des lieux : 1988-2008*. Paris : La Découverte [Collection Recherche].

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2007, juin). *L'emploi : outil de développement social et d'accroissement de la richesse* (document interne). Québec.

Ministère du Travail (2009, novembre). *Étude d'impact économique : annexe au mémoire Révision annuelle du salaire minimum*. Québec.

OCDE (2006). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE : stimuler l'emploi et les revenus*. Paris : OCDE.

OCDE (2005). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*. Paris : OCDE.