

FÉVRIER 2023

## PÉNURIE DE MAIN-D'ŒUVRE : AIDER UN BASSIN DE TRAVAILLEURS POTENTIELS PRIS AU PIÈGE À AMÉLIORER LEUR SORT

Par Jason Dean, avec la collaboration de Célia Pinto Moreira

Ces derniers mois, beaucoup d'entre nous ont vécu la frustration d'attendre dans une longue file chez Tim Hortons, de tomber sur un énième message de rupture de stock en magasinant en ligne ou de devoir prendre congé pour se rendre dans un bureau de Service Canada. En temps normal, l'abondance des offres d'emploi qu'on voit partout serait le signe d'une économie saine et florissante. Mais aujourd'hui, elles nous rappellent la pénurie de main-d'œuvre persistante qui ralenti notre économie, avec un taux de chômage qui a atteint un plancher en quarante ans alors que le nombre de postes vacants bat des records.

Le ratio chômeurs-postes vacants, qui mesure le nombre de personnes sans emploi par poste disponible, a atteint un creux historique de 1,4 au premier trimestre de 2022, et toutes les provinces enregistrent un déclin<sup>1</sup>. Tous les grands secteurs économiques montrent des signes de pénurie de main-d'œuvre, et la situation ne serait pas près de s'améliorer. On compte environ un million de postes vacants que les employeurs peinent à combler et les pénuries attendues à courte échéance sont une préoccupation majeure<sup>2</sup>.

La tendance découle assurément du vieillissement de la population, exacerbé par la pandémie, qui a bouleversé la chaîne d'approvisionnement mondiale et entraîné des changements considérables dans les occupations, notamment de nombreux départs dans l'hébergement et la restauration<sup>3</sup>. Elle a toutefois une autre cause souvent oubliée : un système de soutien au revenu qui favorise la dépendance à long terme au moyen d'incitations économiques contre-productives,



maintenant de nombreuses personnes aptes à travailler dans le cercle vicieux de la pauvreté. Ces programmes qui n'encouragent en rien le travail depuis des décennies ont pour effet cumulatif de mettre sur la touche des travailleurs potentiellement productifs et de leur laisser peu d'espoir de s'en sortir.

### AIDE SOCIALE AU CANADA

Dans toutes les provinces, le soutien au revenu est assuré par divers programmes d'aide sociale considérés comme un filet de sécurité de dernier recours s'adressant aux personnes qui ont épuisé toutes les autres sources d'aide financière. Cette compétence relève des provinces et des territoires, qui ont leurs propres programmes avec leurs particularités en ce qui concerne l'administration, les

Cette Note économique a été préparée par **Jason Dean**, chercheur associé à l'IEDM et professeur adjoint d'économie au King's University College de l'Université Western Ontario, en collaboration avec **Célia Pinto Moreira**, analyste en politiques publiques à l'IEDM. La Collection Fiscalité de l'IEDM vise à mettre en lumière les politiques fiscales des gouvernements et à analyser leurs effets sur la croissance économique et le niveau de vie des citoyens.



critères d'admissibilité et les prestations. Cependant, leur structure et leurs caractéristiques de base sont à peu près les mêmes partout au pays; ils allouent des versements directs en espèces et des prestations en nature comme les soins dentaires, les soins de la vue, les médicaments et d'autres soins de santé.

Si un prestataire décide de travailler, le montant de ses prestations d'aide sociale diminue lorsque ses revenus dépassent un certain seuil. Ces revenus sont alors sujets à de forts taux de récupération sur les prestations, soit habituellement entre 50 % et 100 % selon la province<sup>4</sup>. Ce prestataire doit également payer de l'impôt sur le revenu et contribuer à l'assurance-emploi et au Régime de pensions du Canada. Il risque aussi de subir des réductions supplémentaires s'il vit dans un loyer indexé sur le revenu, ou de perdre ses avantages en nature s'il travaille à temps plein.

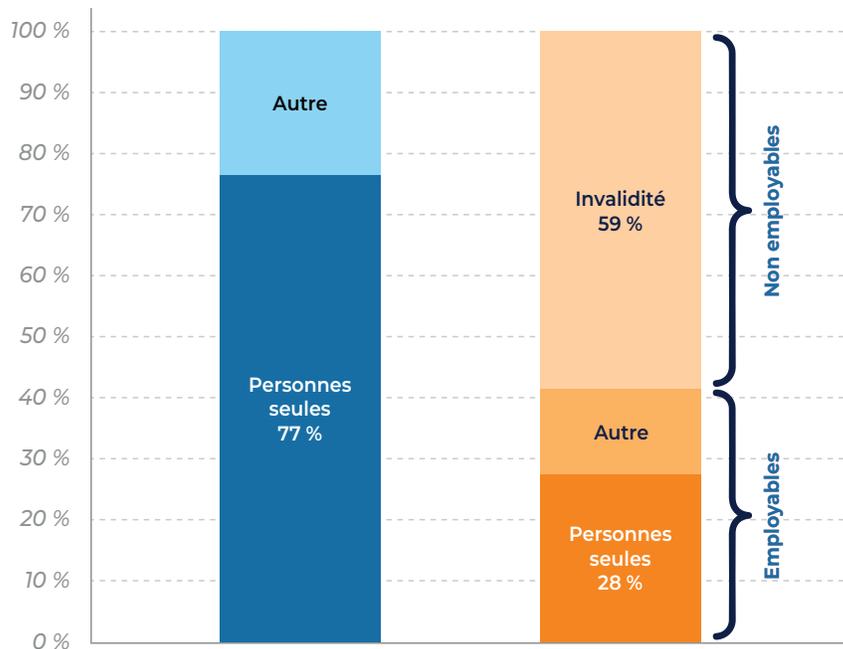
De toute évidence, ces conséquences substantielles, combinées à la désutilité du travail et à la perte du temps de loisirs, dissuadent les prestataires de travailler et augmentent considérablement le « salaire d'acceptation », c'est-à-dire le salaire minimal qu'ils jugent suffisant pour que travailler en vaille la peine. C'est là le cœur du problème, la raison qui les retient dans l'inactivité.

**Des incitations économiques contre-productives maintiennent de nombreuses personnes aptes à travailler dans le cercle vicieux de la pauvreté.**

Plusieurs études canadiennes confirment l'existence d'une telle impasse. Le montant des prestations augmente avec la durée du recours à l'aide sociale<sup>5</sup> et tend à favoriser la dépendance continue à ce soutien<sup>6</sup>, non seulement chez les prestataires actuels, mais aussi chez leurs enfants<sup>7</sup>. Par exemple, en Ontario, seulement 1 % des prestataires quittent le programme pour aller travailler au cours d'un mois donné et 20 % restent inscrits au programme pendant au moins cinq ans<sup>8</sup>. Au Québec, il y a environ 30 % de probabilité qu'un enfant dont les parents bénéficient de l'aide sociale en reçoive au début de l'âge

Figure 1

## Répartition des dossiers de l'aide sociale, Canada, 2021



**Note :** La catégorie « Autre » comprend les parents seuls et les couples avec ou sans enfants.  
**Sources :** Calculs de l'auteur. Mohy Tabbara, *Social Assistance Summaries, 2021*, Maytree, juillet 2022; Statistique Canada, Tableau 17-10-0040-01 : Estimations des composantes de la migration internationale, trimestrielles, 28 septembre 2022; Emploi et Développement social Canada, *Rapport statistique sur l'aide sociale : 2009-2013, 2016*; Gouvernement du Manitoba, *Rapport annuel – Familles – 2021-2022*, septembre 2022.

adulte. Cette dépendance perpétuelle est parfois qualifiée de « piège » de l'aide sociale.

### BASSIN INEXPLOITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE APTE AU TRAVAIL

Au Canada, à peu près 8 % de la population bénéficie des programmes de soutien au revenu<sup>9</sup>. L'Ontario et le Québec réunis comptent environ 70 % des prestataires canadiens. La Figure 1 illustre la répartition des prestataires selon la situation familiale et le potentiel d'employabilité. La première colonne montre la répartition par types de ménage. Or, les plus grands utilisateurs de l'aide sociale sont de loin les personnes seules, représentant 77 % (83 % au Québec, 73 % en Ontario).

La deuxième colonne montre la proportion des prestataires employables et non employables. Dans l'ensemble du Canada, environ 60 % des prestataires sont inscrits à un programme provincial d'invalidité, où il n'y a pas lieu de chercher un emploi. La proportion de prestataires dans cette catégorie varie d'une province à l'autre. (Au Québec, elle est de 17 points de pourcentage inférieure à celle de l'Ontario, ce qui reflète les différences

dans les critères d'admissibilité au statut d'invalidité.)

Les prestataires aptes au travail sont encouragés à participer à des activités qui les aideront à intégrer le marché du travail. La plus grande partie d'entre eux sont des personnes seules, représentant 28 % de tous les prestataires au Canada (et 39 % au Québec). En 2021, il y avait au total 348 946 personnes dans cette catégorie<sup>10</sup>, représentant un bassin substantiel de main-d'œuvre inexploitée qui pourrait atténuer la pénurie actuelle.

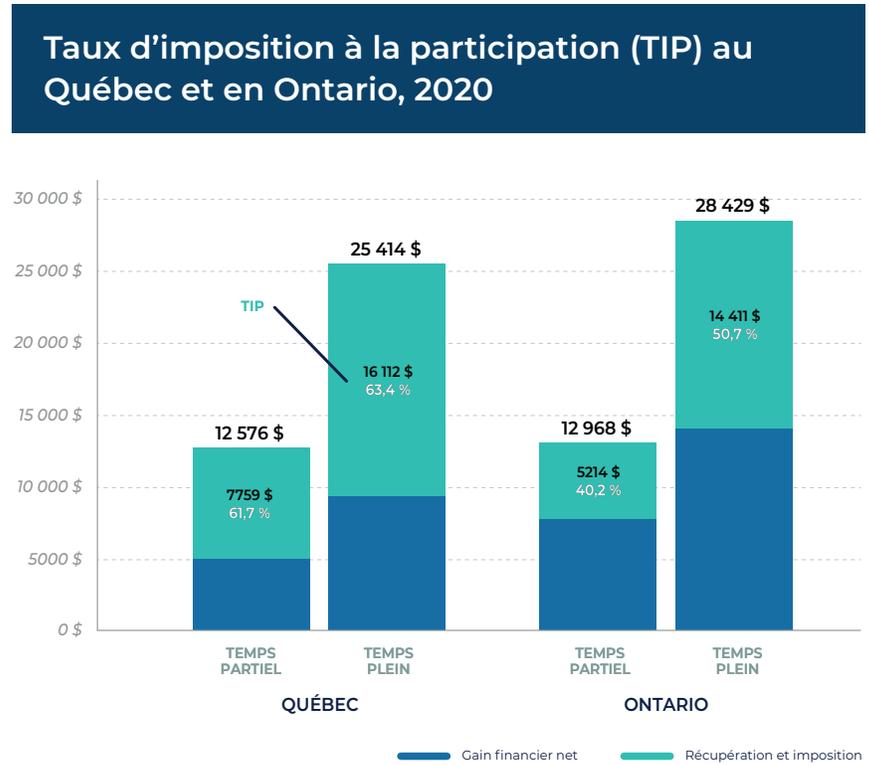
Pourquoi y a-t-il tant de personnes aptes à travailler qui sont sans emploi? La meilleure façon de répondre à cette question est de quantifier la dissuasion du travail, c'est-à-dire de comparer le montant auquel il faut renoncer et ce qui reste de la rémunération provenant d'un emploi. Certaines études récentes quantifient cette dissuasion en calculant le *taux effectif marginal d'imposition* (TEMI), qui mesure les pertes issues de l'impôt sur le revenu et de la diminution des prestations associées à un dollar additionnelle de revenu d'emploi<sup>11</sup>. Cette mesure reflète précisément le peu d'intérêt, pour une personne qui occupe déjà un emploi, de travailler davantage. Les études montrent que les familles à faible revenu peuvent faire face à un TEMI allant jusqu'à 60 %, ce qui est beaucoup plus que chez les familles à revenu élevé.

Dans le contexte du piège de l'aide sociale, l'attention est plutôt dirigée sur les incitations à passer de l'inactivité à l'emploi. De plus, les travailleurs ne peuvent généralement pas choisir le nombre d'heures travaillées à la marge; ils peuvent seulement décider de travailler à temps partiel ou à temps plein. Dans ce scénario, la dissuasion est mieux quantifiée en calculant le *taux d'imposition à la participation* (TIP), qui montre les effets cumulatifs de toutes les taxes et réductions de prestations pour un prestataire qui décide de travailler. Le TIP mesure le pourcentage de revenu d'emploi brut retranché sous la forme de prestations réduites (en espèces ou en nature) et de modifications à l'imposition nette (comme des changements à l'impôt sur le revenu à payer et aux crédits d'impôt provinciaux et fédéraux non remboursables).

## LA DISSUASION DU TRAVAIL EN ONTARIO ET AU QUÉBEC

Le TIP varie d'une province à l'autre. La Figure 2 montre les TIP de l'Ontario et du Québec en 2020, qui comptent 70 % de tous les prestataires du

Figure 2



Note : Consulter les annexes 1 et 2 sur notre site Web pour le calcul détaillé des TIP.

Canada. Le Québec est la province la plus généreuse et l'Ontario offre des prestations équivalent à la moyenne de celles des autres provinces<sup>12</sup>. Les taux sont calculés pour les personnes seules aptes à occuper un emploi, à temps partiel ou à temps plein.

**Le taux d'imposition à la participation (TIP), montre les effets cumulatifs de toutes les taxes et réductions de prestations pour un prestataire qui décide de travailler.**

Le revenu d'emploi utilisé dans le calcul est fondé sur ce qu'un prestataire pourrait gagner au salaire minimum. Ce salaire reflète un niveau de scolarité et d'expérience professionnelle relativement bas, qui limite les possibilités de décrocher un emploi plus payant<sup>13</sup>. Pour mesurer avec exactitude toutes les prestations pertinentes et les coûts associés à la transition de l'inactivité à l'emploi, les calculs tiennent compte de tous les changements à l'impôt sur le revenu, aux crédits d'impôt provinciaux et fédéraux, et aux coûts supplémentaires pour les soins de santé.

Au Québec, pour un emploi à temps partiel comme à temps plein, le TIP est légèrement

supérieur à 60 %, ce qui veut dire que les prestataires conservent moins de 40 % de tout revenu. En Ontario, la dissuasion est quelque peu moindre, particulièrement pour les travailleurs à temps partiel, qui présentent un TIP d'environ 40 %. Toutefois, un prestataire qui décide de travailler à temps plein au salaire minimum se voit retirer tout de même un peu plus de la moitié de sa rémunération d'emploi.

La principale raison qui explique que le TIP est considérablement plus faible en Ontario pour les travailleurs à temps partiel est que le taux de récupération est beaucoup plus élevé au Québec. Les deux provinces excluent du calcul 200 \$ sur le revenu mensuel, mais le taux de récupération du Québec est de 100 % contre seulement 50 % en Ontario<sup>14</sup>. En fait, le TIP pour le travail à temps partiel au Québec chuterait à environ 20 % si le taux de récupération était de 50 %<sup>15</sup>. Malgré les taux de récupération différents, dans les deux provinces, le travail à temps plein annule toutes les prestations d'aide sociale. Puisque les prestations de l'Ontario sont moins généreuses, les prestataires perdent moins lorsqu'ils travaillent, c'est pourquoi le TIP pour les travailleurs à temps plein ontariens est inférieur à celui des Québécois.

Pour expliquer davantage ces chiffres, mentionnons que la hauteur des colonnes de la Figure 2 illustre le revenu d'emploi brut et que celles-ci sont divisées simplement pour montrer la portion retranchée à cause de la récupération et des changements d'imposition (section supérieure) et le gain financier net ou le montant restant (section inférieure). Par exemple, un prestataire québécois qui passerait de l'aide sociale au travail à temps plein au salaire minimum (deuxième colonne de la Figure 2) se verrait soustraire la somme faramineuse de 16 112 \$ (63,4 %) de son revenu de 25 414 \$. Autrement dit, le gain financier net d'un emploi à temps plein pendant toute une année est de seulement 9 302 \$ (36,6 %).

Il est important de noter que ces TIP sont des estimations prudentes de l'effet de découragement sur les prestataires. La dissuasion réelle peut être beaucoup plus grande parce que les calculs présentés ici ne prennent pas en considération les augmentations de loyer chez les prestataires qui vivent dans un logement subventionné où le loyer est proportionnel au revenu. Les dépenses associées au travail, comme les coûts de transport et l'achat d'uniformes ou de vêtements de travail, réduisent également le gain net. De plus, il y a d'autres considérations intangibles comme le sentiment de désutilité du travail, qui, on se l'imagine facilement, doit être assez élevé compte tenu du faible niveau de scolarité des prestataires qui limite la possibilité de trouver un emploi stimulant et valorisant. Ainsi, pour bon nombre d'entre eux, le travail implique de troquer

un précieux temps de loisirs pour un emploi potentiellement désagréable et ennuyant.

## CONCLUSION

L'approche du soutien au revenu au Canada est un échec. Plutôt que de réduire la pauvreté, elle retient captifs ceux-là même qu'elle est censée aider à cause d'une structure d'incitation pernicieuse, qui crée d'énormes obstacles à l'emploi. Le problème est particulièrement déplorable lorsqu'on considère l'immense coût que ces programmes représentent annuellement pour les contribuables, lequel atteignait 44 milliards de dollars en 2020<sup>16</sup>. De plus, l'ampleur de la pénurie de main-d'œuvre actuelle serait considérablement atténuée si le bassin de quelque 350 000 personnes seules aptes à travailler contribuait au marché du travail.

**La pénurie de main-d'œuvre actuelle serait considérablement atténuée si le bassin de quelque 350 000 personnes seules aptes à travailler contribuait au marché du travail.**

Il n'y a pas de solution miracle. Une politique qui éliminerait complètement la récupération des prestations et qui permettrait aux prestataires de conserver inconditionnellement leurs prestations mettrait fin au piège de l'aide sociale, mais serait à la fois coûteuse et injuste pour les travailleurs qui ne bénéficieraient pas de ce soutien, et en inciterait beaucoup à chercher le moyen d'être admissible à l'aide sociale. Toutefois, notre analyse suggère qu'il est possible de faire mieux dans le cadre des politiques actuelles. Deux des plus grandes provinces, le Québec et la Colombie-Britannique, récupèrent 100 % des revenus des prestataires; tel qu'expliqué ci-dessus, couper de moitié le taux de récupération peut encourager grandement le travail à temps partiel. Une plus grande exemption sur le revenu mensuel apporterait un coup de pouce supplémentaire.

L'incitation au travail à temps plein pourrait être améliorée en bonifiant le montant et la structure de versement de l'Allocation canadienne pour les travailleurs, une subvention salariale fédérale pour les travailleurs à faible revenu<sup>17</sup>. Dans sa forme actuelle, l'allocation est suspendue à un niveau de rémunération inférieur à ce qu'il est possible de gagner en travaillant à temps plein au salaire minimum. De plus, puisqu'elle est versée au moyen du système d'impôt sur le revenu, il y a un décalage considérable entre la décision de travailler et son effet positif. Un mode de versement mensuel plus

immédiat aurait sans doute une plus grande incidence sur l'incitation au travail.

Enfin, les politiques actuelles sur l'éducation et la formation sont axées sur les programmes à court terme. Dans la plupart des provinces, les prestataires ne sont pas autorisés à s'inscrire à des études postsecondaires. Pour atteindre l'objectif louable et maintes fois répété d'encourager l'autosuffisance, il faudrait leur donner accès à des programmes d'études qui correspondent aux besoins des employeurs dans l'économie du savoir qu'est celle du Canada.

## RÉFÉRENCES

1. Statistique Canada, Tendances relatives à la pénurie de main-d'œuvre au Canada, 18 novembre 2022.
2. Robert Fair et al., « Analyse des défis liés à la main-d'œuvre au Canada, deuxième trimestre de 2022 », Analyse en bref, 23 juin 2022.
3. Claire Fan, Nathan Janzen et Naomi Powell, « Canada's Post-Pandemic Labour Market Shakeup », Leadership avisé RBC, 14 avril 2022.
4. Jennefer Laidley et Mohy Tabbara, « Appendix 2: Earnings exemptions », dans *Welfare in Canada, 2021*, Maytree, novembre 2022.
5. Bernard Fortin, Guy Lacroix et Simon Drolet. « Welfare benefits and the duration of welfare spells: evidence from a natural experiment in Canada », *Journal of Public Economics*, vol. 88, no 7-8, juillet 2004, p. 1495-1520.
6. Olivier Bargain et Karina Doorley. « Caught in the trap? The disincentive effect of social assistance », *IZA Discussion Paper*, no 4291, 21 juillet 2009, p. 22; Thomas Lemieux et Kevin Milligan, « Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach », *Journal of Econometrics*, vol. 142, no 2, février 2008, p. 807-828; Jorgen Hansen et Magnus Lofstrom, « The Dynamics of Immigrant Welfare and Labor Market Behavior », *Journal of Population Economics*, vol. 22, no 4, août 2009, p. 941-970; Martin Cooke, « A Welfare Trap? The Duration and Dynamics of Social Assistance Use Among Lone Mothers in Canada », *Canadian Review of Sociology*, vol. 46, no 3, août 2009, p. 202.
7. Nicolas Beaulieu et al., « Intergenerational reliance on social assistance: Evidence from Canada », *Journal of Population Economics*, vol. 18, no 3, septembre 2005, p. 559.
8. Gouvernement de l'Ontario, Document d'information : Réformer l'aide sociale, Services à l'enfance et Services sociaux et communautaires, 22 novembre 2018.
9. Calculs de l'auteur. Mohy Tabbara, *Social Assistance Summaries, 2021*, Maytree, juillet 2022; Statistique Canada, Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles, 28 septembre 2022.
10. Calculs de l'auteur. *Ibid.*; Emploi et Développement social Canada, *Rapport statistique sur l'aide sociale : 2009-2013*, 2016; Gouvernement du Manitoba, *Rapport annuel – Familles – 2021-2022*, septembre 2022.
11. Philip Bazel, *Marginal Effective Tax Rates Across Provinces: High Rates on Low Income*, Institut Fraser, 27 août 2019, p. 6; Alexandre Laurin, « The Paycheck Blues: Why Extra Work is often Not Worth the Effort for Lower-income Families », Institut C.D. Howe, E-Brief, 22 août 2019, p. 1; Michael Wolfson, « How a Guaranteed Income Could Work », *Options politiques*, 5 juillet 2018.
12. Les chiffres sont calculés à partir de données de 2020; ils ne sont donc pas influencés par les effets des prestations liées à la pandémie.
13. Dean Herd, Yuna Kim et Christine Carrasco, *Canada's Forgotten Poor? Putting Singles Living in Deep Poverty on the Policy Radar*, Institut de recherche en politiques publiques, Rapport de l'IRPP, septembre 2020, p. 2; Ernie Lightman, Andrew Mitchell et Dean Herd, « Cycling Off and On Welfare in Canada », *Journal of Social Policy*, vol. 39, no 4, octobre 2010, p. 526.
14. Jennefer Laidley et Mohy Tabbara, *op. cit.*, note 4.
15. Ce pourcentage est obtenu en faisant passer le taux de récupération de 100 % à 50 % dans le troisième tableau de l'annexe 1 et en refaisant le calcul.
16. Calculs de l'auteur. Statistique Canada, Tableau 10-10-0017-01 : Statistiques de finances publiques canadiennes pour les administrations publiques provinciales et territoriales (x 1 000 000), 2 novembre 2022.
17. Mohy Tabbara, *What is the Canada Workers Benefit, and how could it be better?*, Maytree, 20 octobre 2021, p. 13-22.

L'Institut économique de Montréal est un *think tank* indépendant sur les politiques publiques. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. L'IEDM ne sollicite ni n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. IEDM © 2023

910, rue Peel, bureau 600, Montréal (Québec) H3C 2H8 T 514.273.0969  
150, 9<sup>e</sup> Avenue SW, bureau 2010, Calgary (Alberta) T2P 3H9 T 403.478.3488

iedm.org