

Bonification de l'Allocation canadienne pour les travailleurs au Québec : effets sur l'incitation au travail¹

Luc Godbout, professeur titulaire et chercheur principal
Suzie St-Cerny, professionnelle de recherche
Michaël Robert-Angers, professionnel de recherche
Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

6 décembre 2019

En 2018, la Chaire a publié un cahier de recherche intitulée *Qu'en est-il de l'incitation au travail au Québec ? Explications, illustrations et pistes de réflexion*². Ce cahier comportait les objectifs suivants :

- Illustrer et expliquer les paramètres actuels des mesures fiscales des gouvernements du Québec et du Canada d'incitation au travail;
- Évaluer l'impact des mesures prises isolément et conjointement pour quatre situations de famille;
- Offrir des pistes de réflexion quant aux bonifications annoncées.

Le dernier élément énoncé découlait de l'annonce dans le budget 2018 du gouvernement fédéral³ quant au remplacement de la prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) par l'Allocation canadienne pour les travailleurs (ACT). L'implantation de l'ACT s'accompagnait d'une bonification entrant en vigueur en 2019.

¹ La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

² Michaël Robert-Angers, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2018) *Qu'en est-il de l'incitation au travail au Québec ? Explications, illustrations et pistes de réflexion*. Cahier de recherche 2018-13, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

³ Ministère des Finances du Canada (2018), *Égalité et Croissance*. p. 34, en ligne : < <https://www.budget.gc.ca/2018/docs/plan/toc-tdm-fr.html> >

Comme pour la PFRT, les provinces et territoires avaient la possibilité de moduler les paramètres de l'ACT différemment de ceux annoncés tant que le budget alloué demeure le même. D'ailleurs, les paramètres de la PFRT au Québec, en Alberta, en Colombie-Britannique et au Nunavut différaient de la mesure proposée par le fédéral et mise en œuvre dans les autres provinces. Toutefois, au moment de la publication de l'étude en octobre 2018, les paramètres d'application de l'ACT pour l'année d'imposition 2019 au Québec n'étaient pas connus. À cet égard, la section *Pistes de réflexion* du cahier de recherche contenait une suggestion de bonification en vue de répondre à l'objectif principal de l'ACT qui est d'inciter au travail tout en respectant approximativement les sommes allouées au Québec pour la mise en œuvre de cette mesure⁴.

Maintenant que les paramètres de l'ACT pour 2019 sont connus, l'objectif du présent *Regard CFFP* est de les présenter et de voir l'effet de la bonification sur le total des mesures d'incitation au travail que peuvent recevoir les ménages québécois.

⁴ La proposition de bonification était de hausser les taux de la prime à 27 % pour les ménages sans enfants, à 15 % pour la famille monoparentale et à 13,5 % pour le couple avec enfants. Le coût de la proposition avait été estimé à l'aide de la BD/MSPS.

1. Paramètres de l'ACT : avant et après bonification

La présente section compare les paramètres réels de l'ACT de 2019 avec ceux qui auraient existé en l'absence de la bonification. Ces derniers sont essentiellement ceux de la PFRT de 2018, mais indexés comme l'était la PFRT les autres années. Ces paramètres ont été déduits par la Chaire sur la base de l'outil de calcul du revenu disponible du ministère des Finances du Québec qui indiquait ceci à son calcul de la l'ACT :

« Le gouvernement fédéral a annoncé une bonification de l'Allocation canadienne pour les travailleurs (ACT) en 2019. Le Québec a conclu une entente avec le gouvernement fédéral afin de restructurer l'ACT sur son territoire afin qu'elle s'intègre mieux au régime fiscal du Québec. Puisqu'une nouvelle entente est nécessaire pour restructurer la bonification de 2019 et que cette entente n'est pas encore ratifiée, le montant d'ACT présenté ne tient pas compte de cette bonification.⁵ »

Parmi les paramètres de l'ACT, deux éléments n'ont pas changé avec la bonification, soit les seuils de revenu de travail à dépasser pour avoir droit à l'ACT et le taux de réduction (20 %). Rappelons que les seuils à dépasser correspondent au revenu de travail minimal avant le versement de prestation. Il s'agit également des seuils qui, lorsque dépassés, entraînent une réduction des prestations d'aide sociale.

Tableau 1 : Paramètres 2019 de la mesure fédérale au Québec – de la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) à l'Allocation canadienne pour les travailleurs (ACT), en dollars

	Seuil du revenu de travail à dépasser	Taux de l'ACT	Prestation maximale	Seuil de réduction	Taux de réduction
PFRT 2019 (avant bonification)					
Personne vivant seule	2 400	20,5 %	1 705,60	12 348	20 %
Couple sans enfants	3 600	20,5 %	2 661,72	18 970	20 %
Famille monoparentale	2 400	12,0 %	998,40	12 350	20 %
Couple avec enfants	3 600	8,0 %	1 038,72	18 992	20 %
ACT 2019 (après bonification)					
Personne vivant seule	2 400	27,4 %	2 279,68	12 060	20 %
Couple sans enfants	3 600	27,4 %	3 557,62	18 520	20 %
Famille monoparentale	2 400	15,0 %	1 248,00	12 065	20 %
Couple avec enfants	3 600	14,0 %	1 817,76	18 540	20 %

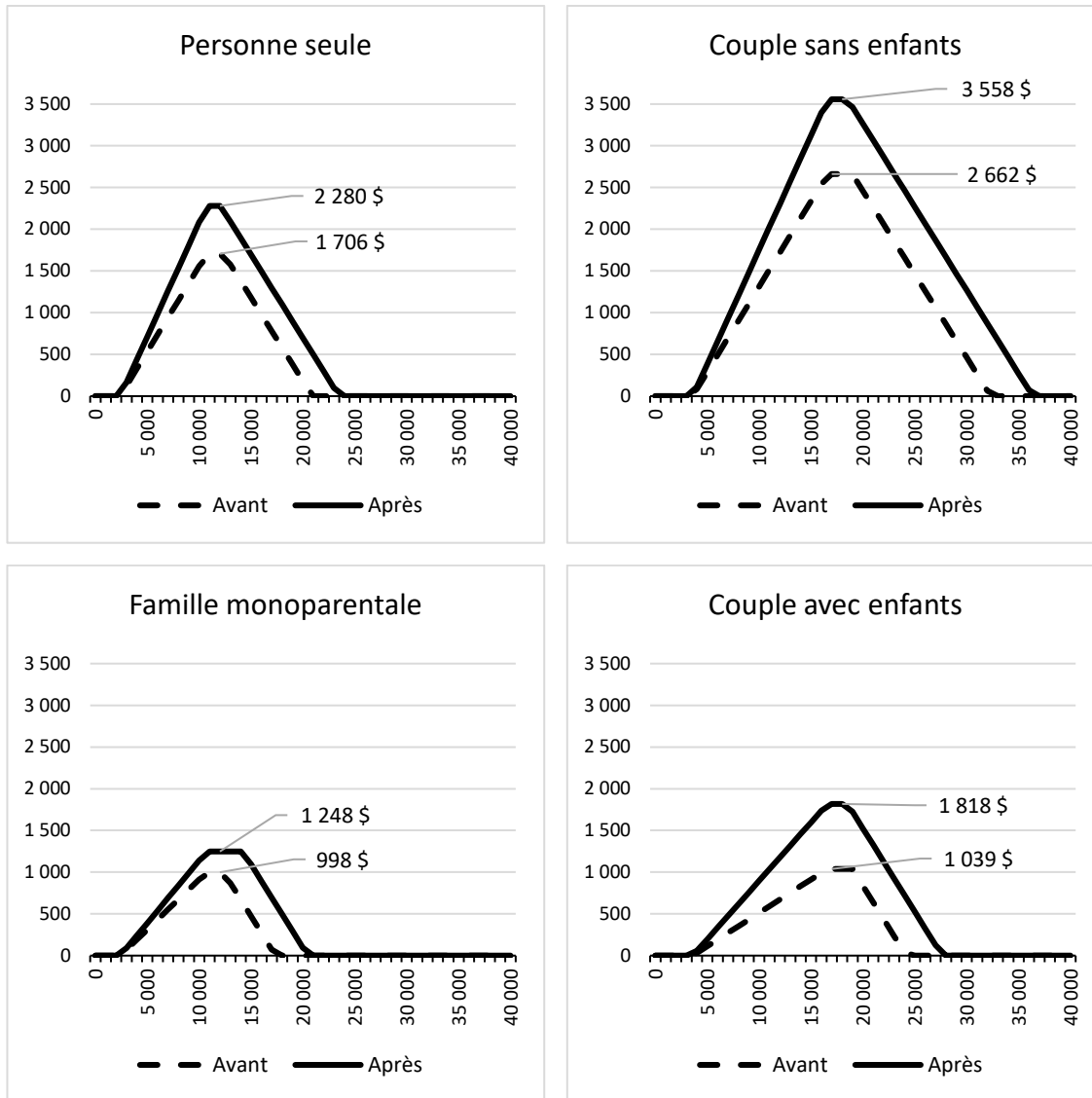
Note : Rappelons que les paramètres de la « PFRT 2019 (avant bonification) » n'ont jamais été publiés. Ceux du tableau représentent une estimation de ce qu'ils auraient été s'il n'y avait eu que l'indexation annuelle et non pas la mise en place de l'ACT bonifiée.

La bonification de l'ACT se traduit par une hausse du taux de l'ACT venant majorer le revenu de travail et la prestation maximale. Ainsi, les taux et les prestations maximaux ont augmenté de 34 % dans le cas d'un ménage sans enfants (taux passant de 20,5 % à 27,4 %), de 25 % pour la famille monoparentale (taux de 12 % à 15 %) et de 75 % pour le couple avec enfants (taux de 8 % à 14 %).

⁵ Note en lien avec la mesure *Allocation canadienne pour les travailleurs* dans l'outil de calcul « Revenu disponible 2017 à 2019 » du ministère des Finances du Québec, en ligne < <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/outils/revenu-disponible-fr.asp> >, consulté le 24 octobre 2019,

La figure 1 montre, pour chaque type de ménage, l'effet des changements sur le montant reçu d'ACT en fonction de l'évolution du revenu. Les maximums ayant été rehaussés, les seuils de sortie se trouvent à des niveaux de revenu plus élevés.

Figure 1 : Allocation canadienne pour les travailleurs avant et après bonification, Québec, 2019



Par rapport à ce qu'elle aurait été s'il n'y avait pas eu de bonification de l'ACT, la prestation maximale est supérieure de 896 \$ pour les couples sans enfants, de 779 \$ pour les couples avec enfants, de 574 \$ pour les personnes seules et de 250 \$ pour les familles monoparentales.

2- Effet cumulé de la mesure fédérale et de celle du Québec

Rappelons qu'au Québec, la Prime au travail (PAT) et l'ACT visent les mêmes bénéficiaires et se cumulent. Ces mesures font l'objet d'une certaine forme d'harmonisation, les prestations débutent et atteignent leur maximum à peu près aux mêmes niveaux de revenu de travail selon le type de ménage visé. Ces crédits d'impôt remboursables sont en quelque sorte complémentaires : la PAT est plus importante en présence d'enfants où les montants maximums de la PFRT sont les plus faibles et vice-versa. Il est donc utile, comme cela a été fait dans le cahier de recherche de 2018, d'effectuer une analyse conjointe de ces deux prestations.

Tableau 2 : Paramètres des mesures d'incitation au travail cumulées, 2019

Situation	Taux déterminé			Montant maximal			Taux de réduction cumulé*
	PAT	ACT	Cumulé*	PAT	ACT	Cumulé	
Personne seule	10,5 %	27,4 %	37,9 %	873 \$	2 280 \$	3 153 \$	30 %
Couple sans enfants	10,5 %	27,4 %	37,9 %	1 363 \$	3 558 \$	4 921 \$	30 %
Famille monoparentale	30 %	15 %	45 %	2 496 \$	1 248 \$	3 744 \$	30 %
Couple avec enfants	25 %	14 %	39 %	3 246 \$	1 818 \$	5 064 \$	30 %

Source : Calculs des auteurs

Note * : dans les zones de bonification ou de réduction commune.

Afin de constater l'effet cumulé des mesures et leur arrimage avec les impôts sur le revenu, les cotisations sociales et les autres prestations existantes au Québec, quatre scénarios de ménage ont été déterminés :

- Personne vivant seule;
- Couple sans enfants et deux revenus de travail partagés 60 %-40 %;
- Famille monoparentale avec un enfant de 6 ans, ne fréquentant pas un service de garde;
- Couple avec deux enfants (âgés de 5 et 7 ans), ne fréquentant pas de service de garde. Les revenus de travail sont partagés 60 %-40 %.

Dans tous les cas, nous posons les hypothèses suivantes :

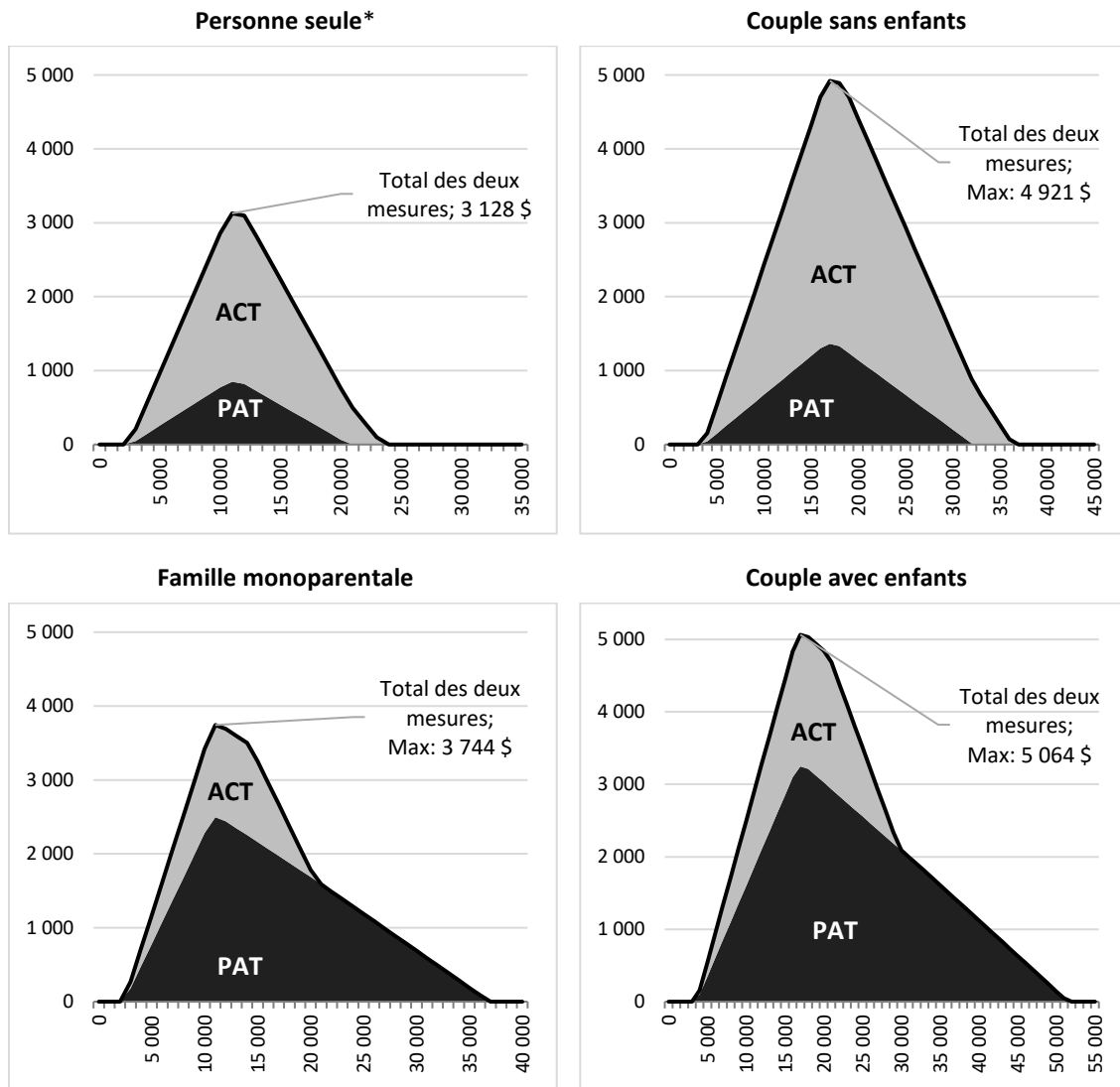
- Les contribuables ont moins de 60 ans⁶;
- Les familles touchent l'aide sociale lorsque la situation de revenu est compatible et ne disposent pas d'autres sources de revenus que les salaires et les prestations reçues;
- Les ménages ne touchent pas l'allocation-logement ⁷;
- Les ménages utilisent le régime public d'assurance-médicaments;
- Aucun prestataire ou conjoint ne souffre de contrainte sévère à l'emploi.

La figure 2 illustre le cumul des deux mesures (PAT et ACT) pour les quatre types de ménage en 2019, après les bonifications à l'ACT.

⁶ Le calcul ne tient pas compte du crédit d'impôt pour la prolongation de carrière (anciennement le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience).

⁷ L'allocation-logement est non imposable et peut atteindre 80 \$/mois. Elle s'adresse aux familles avec au moins un enfant à charge, aux personnes seules âgées de 50 ans et plus et aux couples dont une des personnes est âgée de 50 ans ou plus, dans la mesure où ces ménages consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger. Considérant le nombre élevé d'hypothèses à poser, il a été décidé de ne pas la considérer dans les calculs, et ce, malgré son importance pour les ménages qui en bénéficient.

Figure 2 : **Cumul des mesures de la PAT et de l'ACT en fonction du revenu de travail, après bonification de l'ACT, Québec, 2019**



Note : Selon les paramètres, le maximum possible est de 3 153 \$ mais étant donné les hypothèses posées ici, le total le plus élevé atteint est de 3 128 \$.

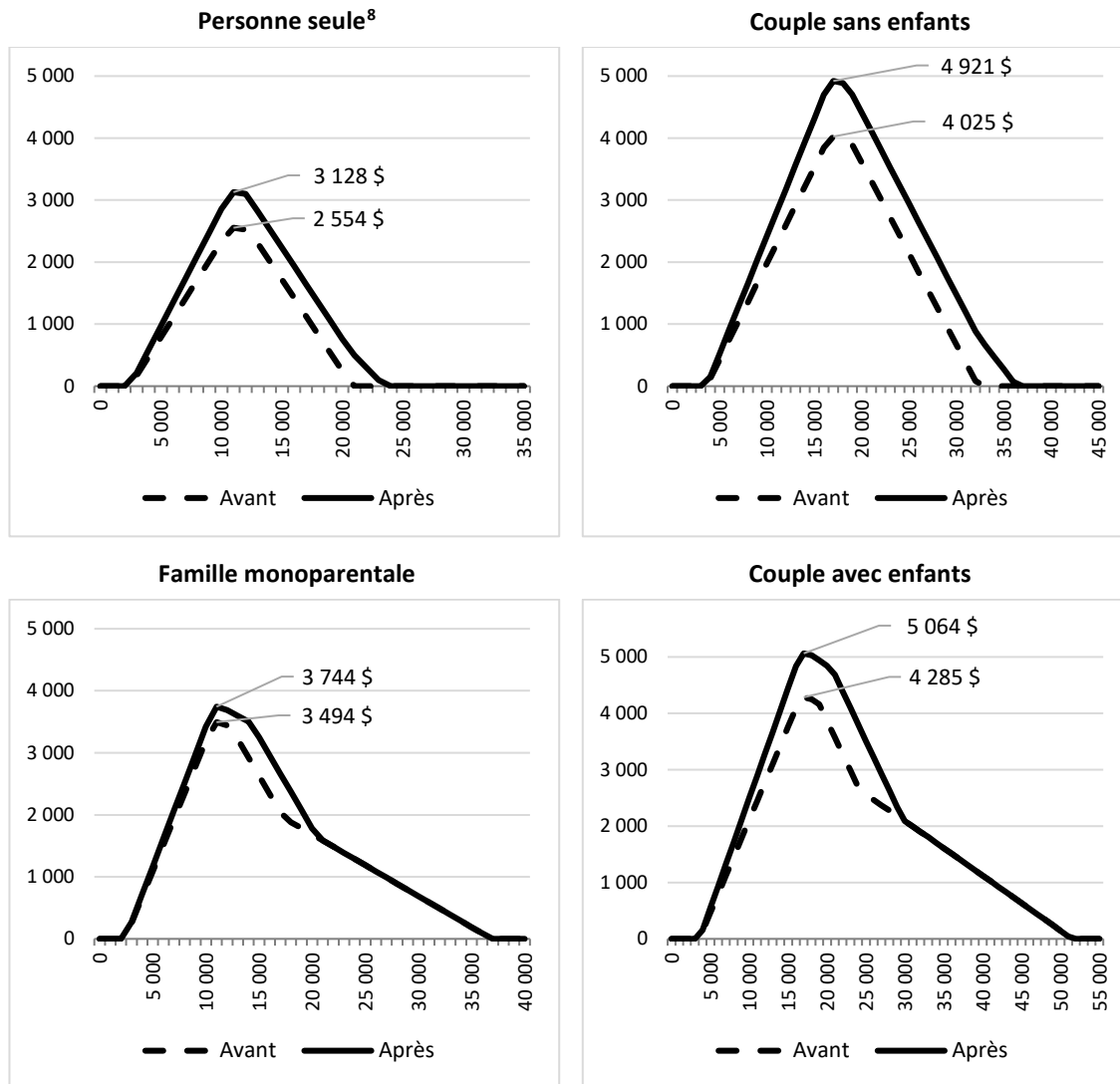
L'analyse conjointe de ces mesures permet de constater que, dans les quatre cas présentés :

- Les deux mesures atteignent leur maximum au même niveau de revenu;
- La possibilité que les paramètres de la mesure fédérale au Québec soient différents que de ceux de la mesure fédérale proposée permet une complémentarité :
 - L'ACT est plus généreuse que la PAT en l'absence d'enfants;
 - La PAT est plus généreuse que l'ACT en présence d'enfants.

2.1 Total des mesures cumulées, avant et après

La figure 3 illustre le total des deux mesures (PAT et ACT) pour les quatre types de ménage, avant et après les bonifications à l'ACT.

Figure 3 : **Cumul des mesures d'incitation au travail en fonction du revenu de travail, avant et après bonification de l'ACT, Québec, 2019**



La bonification de l'ACT se reflète nécessairement également sur le total des mesures d'incitation au travail qui est haussé significativement, d'un minimum de 7 % pour la famille monoparentale à plus de 22 % pour les ménages sans enfants.

Pour les ménages sans enfants, pour lesquels l'ACT est plus généreuse que la PAT, le seuil de sortie a également été repoussé.

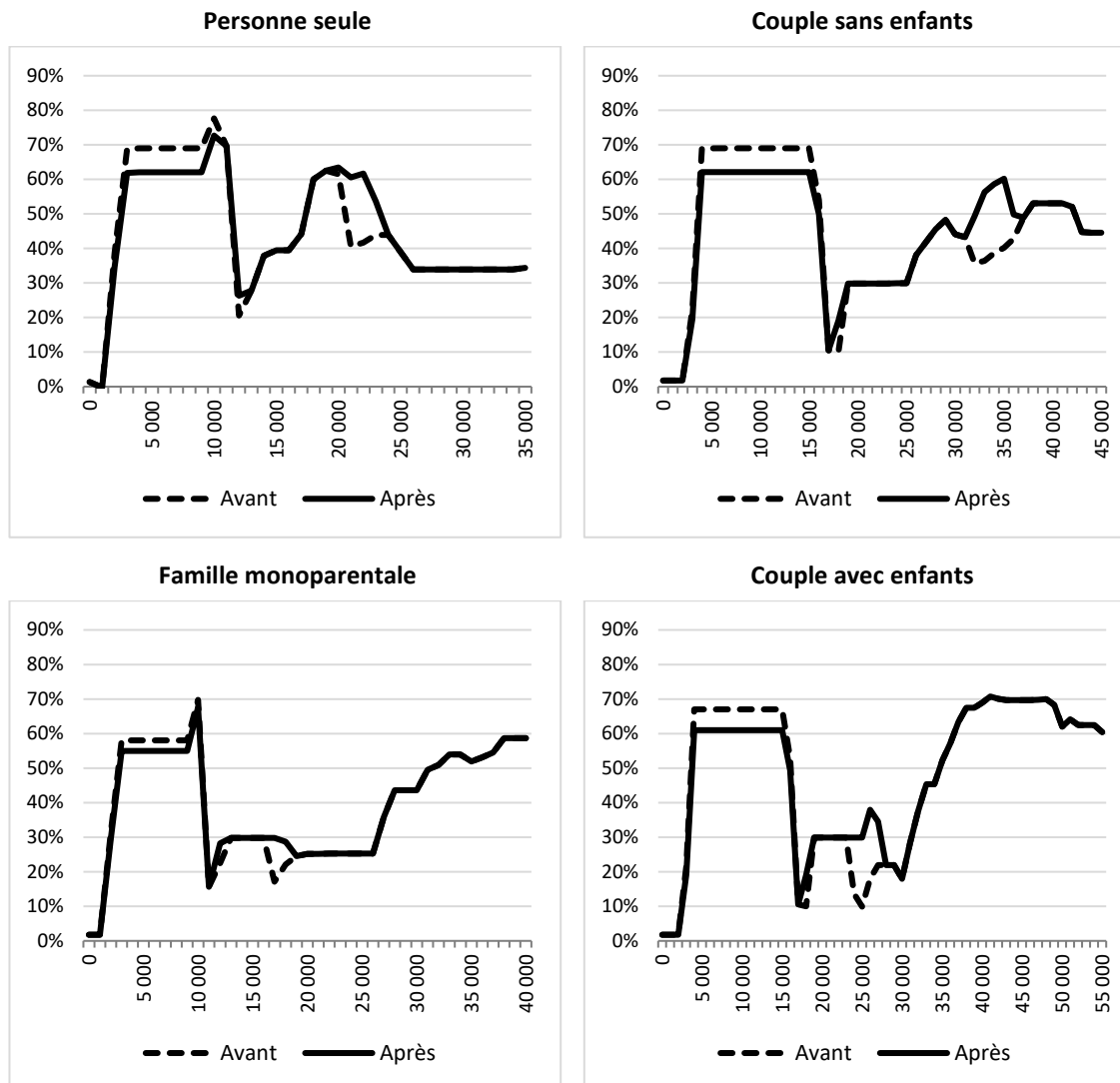
⁸ Selon les paramètres, le maximum possible est de 3 153 \$ mais étant donné les hypothèses posées ici, le total le plus élevé atteint est de 3 128 \$.

2.2 Les taux effectifs marginaux d'imposition, avant et après

Le taux effectif marginal d'imposition ou TEMI est une mesure de la charge fiscale nette sur un montant de revenu supplémentaire. Il existe des situations particulières où une problématique de TEMI élevés survient, c'est-à-dire où un accroissement minime du revenu entraîne une forte hausse marginale de la charge fiscale nette, et ce, même lorsque les revenus du particulier demeurent modestes. L'explication résulte de la coexistence de deux mécanismes distincts, tous deux définis en fonction du revenu, soient les impôts et les cotisations qui augmentent avec le revenu et les transferts qui eux ont tendance à diminuer quand le revenu augmente.

Ainsi, le TEMI mesure, en tenant compte d'une hausse de revenus de 1 000 \$ de salaire, les impôts sur le revenu supplémentaires, les cotisations supplémentaires et les baisses de prestation, s'il y a lieu. Or, l'incitation au travail serait plus faible en présence de TEMI élevé. La question alors posée ici est de voir si la bonification de l'ACT a contribué à réduire ou à hausser les TEMI. La figure 4 illustre l'évolution des TEMI des quatre types de ménages avant et après la bonification de l'ACT.

Figure 3 : TEMI sur un revenu de travail de 1000 \$ supplémentaire, avant et après bonification de l'ACT, Québec, 2019



Essentiellement, la bonification de l'ACT réduit les TEMI dans la zone de récupération de l'aide sociale. Rappelons qu'au-delà de 2 400 \$ pour un adulte ou de 3 600 \$ pour deux adultes, les prestations d'aide sociale sont réduites de 100 % pour chaque dollar de revenu net des cotisations sociales payées. La PAT et l'ACT permettent de faire en sorte que les TEMI soient inférieurs à 100 % dans ces zones de revenus et rendent par conséquent le travail rémunéré plus attrayant.

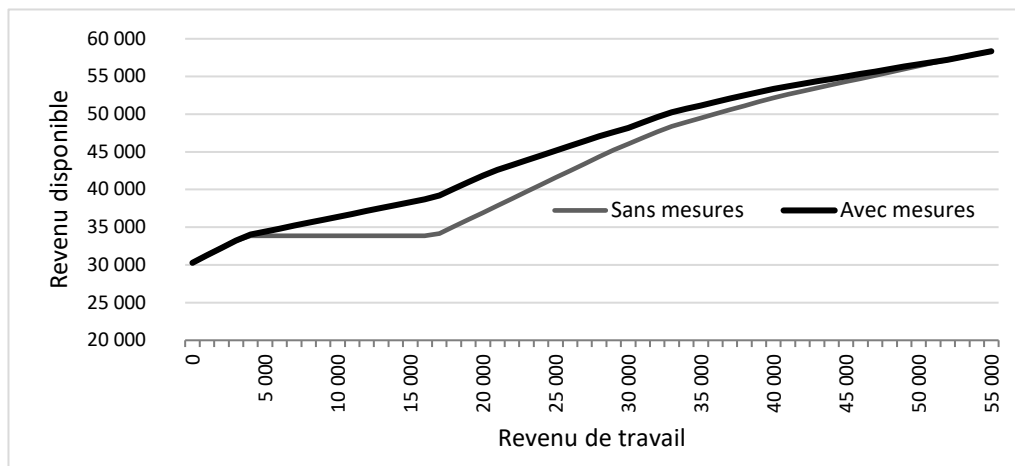
La bonification de l'ACT en 2019, dont le taux a augmenté de 6,9 points de pourcentage pour les ménages sans enfants, de 3 points de pourcentage pour les familles monoparentales et de 6 points de pourcentage pour les couples avec enfants permet de réduire du même nombre de points de pourcentage les TEMI dans la zone de récupération de l'aide sociale.

Les TEMI ont légèrement été haussés à des niveaux de revenus plus élevés qui correspondent cette fois à la zone de récupération des mesures d'incitation au travail.

ENCADRÉ 1 : L'EFFET SUR LE REVENU DISPONIBLE DES MESURES D'INCITATION AU TRAVAIL

La figure qui suit trace l'évolution du revenu disponible* en l'absence et avec les mesures d'incitation au travail. À titre illustratif, la figure utilise le cas d'un couple avec deux enfants. L'effet global est similaire pour les trois autres types de ménage.

Revenu disponible avec et sans mesures d'incitation au travail, après bonification de l'ACT, Couple avec deux enfants, Québec, 2019



La figure illustre clairement que sans le concours de la PAT et de l'ACT, le revenu disponible demeurerait inchangé lorsque le revenu de travail se situe entre 4 000 \$ à 16 000 \$, ce qui aurait pour effet de rendre financièrement inintéressant d'accéder au marché du travail.

En effet, sans ces prestations, la réduction des prestations d'aide sociale liée à une hausse du revenu de travail aurait pour effet d'annuler entièrement la hausse de revenu disponible due au revenu de travail obtenu.

* Le revenu disponible correspond aux revenus de travail moins les impôts et cotisations payés auquel sont ajoutées les prestations reçues.

2.3 Un apport de revenu non négligeable

Pour être efficaces, les mesures d’incitation au travail doivent être substantielles et exercer une réelle influence sur le bénéfice marginal à travailler⁹, notamment en vue de favoriser la sortie de l’aide sociale.

Le tableau 3 indique les intervalles de revenus pour lesquels l’apport de ces mesures égale ou dépasse 10 % du revenu disponible. On y constate notamment que pour un couple sans enfants, avant la bonification de l’ACT, ces mesures permettent un tel accroissement du revenu disponible lorsque le revenu de travail se situe entre 10 000 \$ et 23 200 \$. Cet intervalle de revenu s’est accru passant de 8 800 \$ à 25 300 \$ de revenu de travail.

Les intervalles de revenus pour lesquelles la somme des mesures d’incitation au travail représente plus de 10 % du revenu disponible ont augmenté pour les quatre types de ménage.

Tableau 3 : Intervalles de revenu de travail pour lesquelles les mesures d’incitation au travail représentent plus de 10 % du revenu disponible, Avant et après la bonification à l’ACT, Québec, 2019

	Avant la bonification de l’ACT		Après la bonification de l’ACT	
	Borne inférieure de revenu de travail familial	Borne supérieure de revenu de travail familial	Borne inférieure de revenu de travail familial	Borne supérieure de revenu de travail familial
Personne seule	6 900	15 000	6 100	16 300
Couple sans enfants	10 000	23 200	8 800	25 300
Famille monoparentale	8 100	14 600	7 700	16 200
Couple avec enfants	15 000	19 400	13 200	22 200

Source : calcul des auteurs

Dans le cahier de recherche de la Chaire en 2018, un des buts de l’analyse était de tenter de voir si les mesures d’incitations au travail, par leur effet sur le revenu disponible incitent à demeurer sur le marché du travail, mais aussi, si elles sont suffisantes pour inciter les gens à (ré)intégrer le marché du travail.

Pour illustrer ceci, la figure 4 reprend l’exercice fait alors et compare, entre 2000 et 2019, le gain net à quitter l’aide sociale pour travailler au salaire minimum à temps partiel¹⁰, soit la part du salaire minimum conservé lors du passage de l’aide sociale à un emploi au salaire minimum à temps partiel de 16 heures de travail/semaine (32 heures pour les couples)¹¹.

Parmi les changements fiscaux importants entre 2000 et 2019, il y a notamment eu la mise en place des mesures d’incitation au travail au Québec et au fédéral¹².

⁹ M. Blais (2010), *Le salaire minimum et son effet sur l’incitation au travail des prestataires de l’aide financière de dernier recours*. Regards sur le travail. Vol. 7 n.1, en ligne : < https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/regards_travail/vol07-01/Le_salaire_minimum_et_son_effet_sur_l_incitation.pdf >

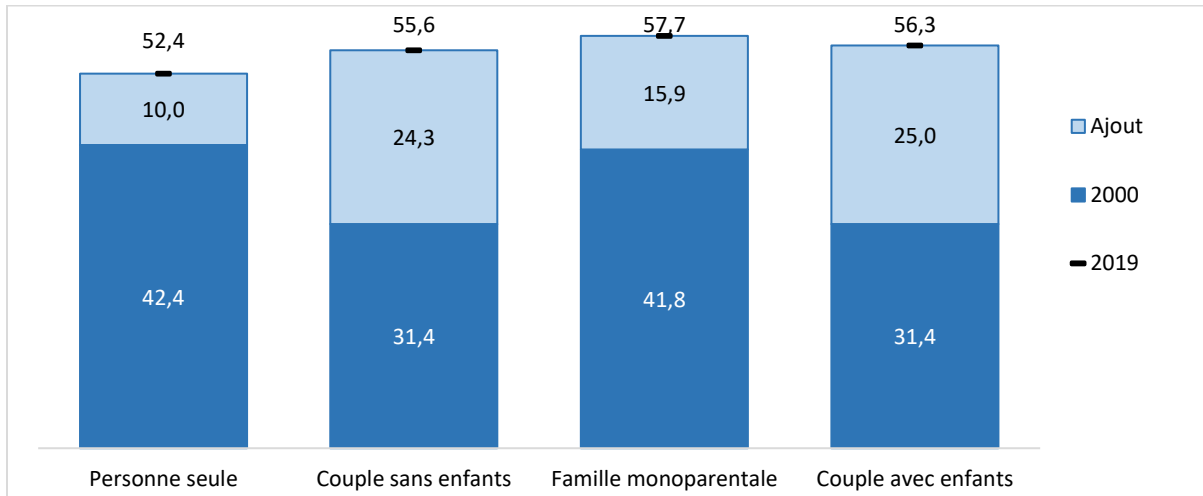
¹⁰ Le revenu disponible supplémentaire obtenu à la suite du passage de l’aide sociale au marché du travail en proportion du revenu de travail brut obtenu est calculé.

¹¹ Le salaire minimum horaire le plus élevé en 2000 était de 6,90 \$ et il est de 12,50 \$ en 2019 donc un salaire annuel de 5 740,80 \$ par adulte en 2000 et de 10 400 \$ par adulte en 2019.

¹² En 2000, il existait le programme APPORT pour les familles avec enfants. Il est cependant généralement admis que plusieurs familles qui auraient pu y avoir droit n’en recevaient pas. Pour cette raison, nous n’incluons aucune prestation liée au programme APPORT dans nos calculs. Pour plus de détails sur les effets modérés du programme APPORT voir : B. Fortin (1997), *Dépendance à l’égard de l’aide sociale et réforme de la sécurité du revenu*, Cahier de recherches, Centre de recherche en économie et finance appliquée, décembre 1997.

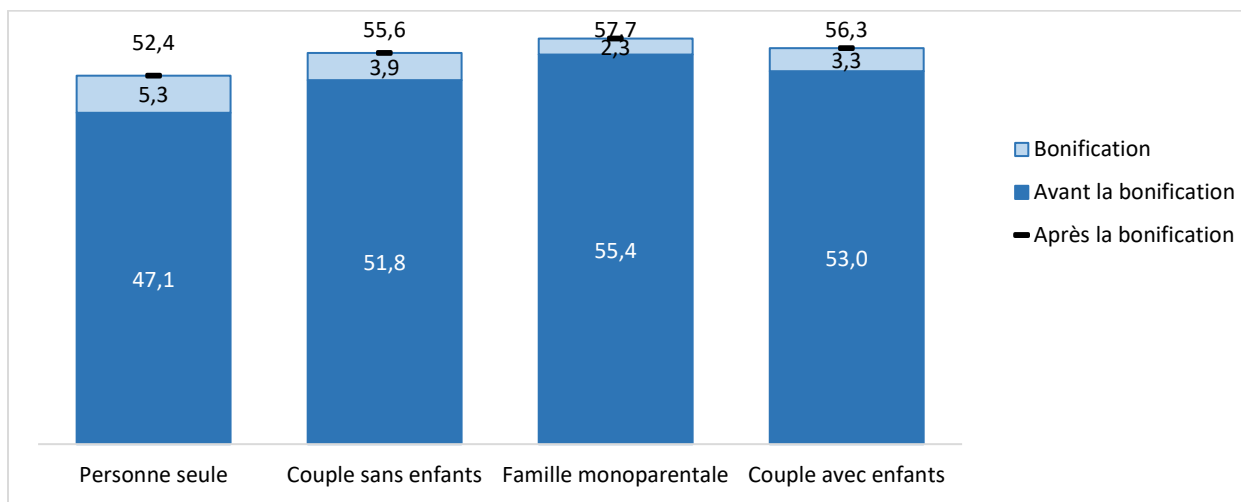
Le résultat est que le régime fiscal du Québec et du fédéral, incluant les mesures d'incitation au travail mises en place, montre une progression du salaire conservé lors du passage de l'aide sociale au marché du travail entre 2000 et 2019, soit notamment avant et après la mise en place des mesures d'incitation au travail analysées. Par exemple, en 2000 la personne seule conservait 42,4 % du salaire gagné en quittant l'aide sociale alors que ce taux est de 52,4 % en 2019. La progression est encore plus grande pour les couples avec une hausse de 24 ou 25 points de pourcentage de la part conservée selon l'absence ou la présence d'enfants.

Figure 4 : **Comparaison 2000 et 2019 – Part du salaire minimum conservé lors du passage de l'aide sociale à un emploi au salaire minimum à temps partiel, Québec**



La figure 5 montre quant à elle que cette part conservée en 2019 est plus grande une fois prise en compte la bonification de l'ACT. Dans les quatre types de famille, il y a un accroissement de la part du salaire qui est conservé grâce à la bonification de l'ACT.

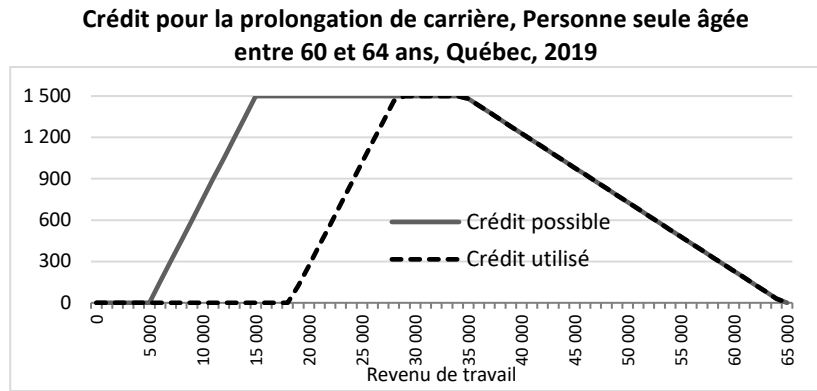
Figure 5 : **Comparaison Avant et Après la bonification de l'ACT – Part du salaire minimum conservé lors du passage de l'aide sociale à un emploi au salaire minimum à temps partiel, Québec, 2019**



ENCADRÉ 2 : LE CAS D'UN TRAVAILLEUR ÂGÉ ENTRE 60 ET 64 ANS

Parmi les hypothèses présentées au début de la section 2, l'une de celles-ci indique que les cas types présentés, ne concernent pas les contribuables âgés de 60 ans et plus. Cette particularité vise à exclure des calculs le crédit pour la prolongation de carrière.

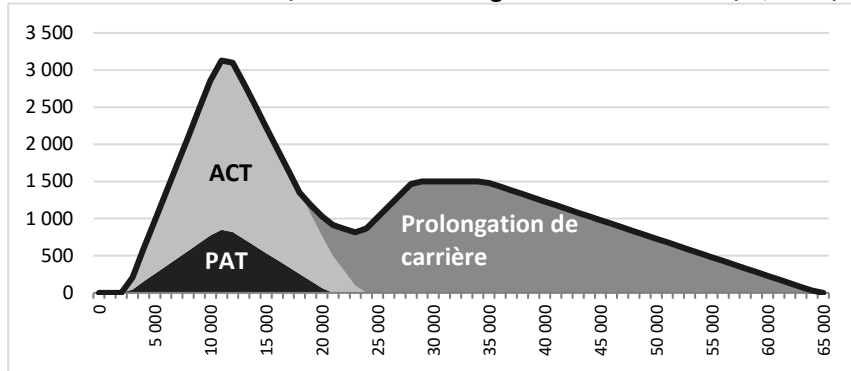
Ce crédit, qui a bonifié et remplacé le crédit pour travailleur d'expérience, est un crédit d'impôt non remboursable qui a comme objectif d'inciter les travailleurs de 60 ans et plus à demeurer ou à retourner sur le marché du travail. En 2019, pour les personnes âgées de 60 à 64 ans, le crédit est égal à 15 % du revenu de travail qui dépasse 5 000 \$, maximum 1 500 \$. Ce crédit est réductible au taux de 5 % quand le salaire dépasse le seuil de réduction de 34 610 \$. La figure suivante illustre l'évolution du crédit en fonction du revenu de travail. La ligne pleine montre le montant du crédit qu'un bénéficiaire peut théoriquement obtenir tandis que la ligne pointillée indique ce qu'un bénéficiaire touchant un revenu composé exclusivement de revenu de travail obtient. Dans ce deuxième cas, puisque le crédit est non remboursable, le montant utilisé est le plus petit entre celui permettant la réduction des impôts à zéro et le montant possible maximum calculé.



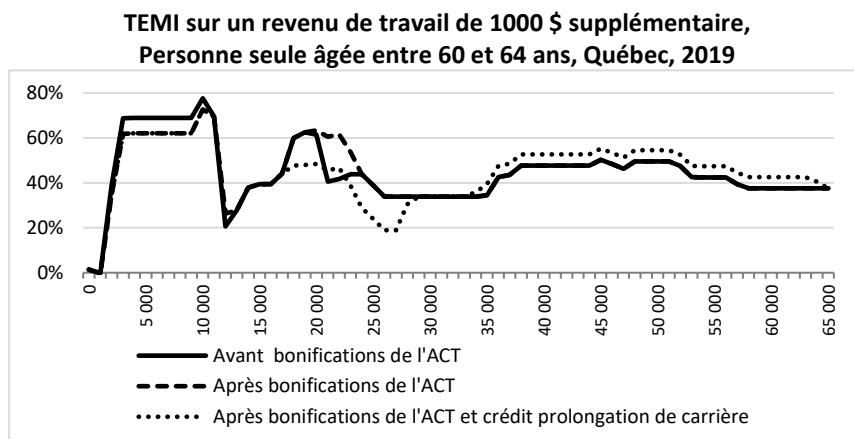
Pour les travailleurs de 60 à 64 ans, cette mesure d'incitation s'ajoute aux autres mesures que sont la prime au travail et l'ACT. Le présent encadré reproduit, pour une personne seule âgée entre 60 et 64 ans, certaines des figures présentées plus tôt afin de constater l'effet conjugué de ces mesures d'incitation au travail.

La zone où la personne seule bénéficie des trois mesures en même temps est limitée à un revenu de travail situé entre 19 000 \$ et 21 000 \$. Puis, entre 21 000 \$ et 23 000 \$, il y a une combinaison de l'ACT et du crédit pour la prolongation de carrière. Dans tous ces cas, le crédit n'est pas à son maximum, car, comme indiqué plus haut, le contribuable ne peut en bénéficier que pour réduire son impôt à zéro (crédit non remboursable). Rappelons ici que les seuls revenus du contribuable, excluant les prestations versées par les gouvernements, sont du salaire.

Cumul des mesures de la PAT, de l'ACT et du crédit pour prolongation de carrière, en fonction du revenu de travail, Personne seule âgée entre 60 et 64 ans, Québec, 2019



Le graphique des TEMI montre un TEMI plus bas dans la première partie du crédit prolongation de carrière, puis, dans la zone de récupération du crédit pour la prolongation de carrière, le TEMI est nécessairement plus élevé de 5 points de pourcentage, ce qui est bien sûr égal au taux de réduction de 5 %.



Remarques finales

Le présent *Regard CFFP* sur la bonification de l'ACT et sur son effet sur les mesures d'incitation au travail montre nettement que cette bonification ne peut avoir qu'un effet positif sur la situation des ménages dans les zones de revenus touchés.

En effet, la bonification :

- augmente le revenu disponible des ménages qui y ont droit;
- allonge la zone de revenu où les ménages sans enfants y ont droit;
- a un effet à la baisse sur le TEMI dans la zone de perte d'aide sociale;
- permet à tous les ménages qui passeraient de l'aide sociale au marché du travail au salaire minimum à temps partiel de garder au moins 50 % du revenu de travail gagné; et
- montre que la modulation québécoise de la bonification de l'ACT a été effectuée adéquatement, permettant aux mesures du Québec et du fédéral de continuer à se compléter.

Pour citer cette étude :

Luc GODBOUT, Suzie ST-CERNY et Michaël ROBERT-ANGERS, « Bonification de l'Allocation canadienne pour les travailleurs au Québec : effets sur l'incitation au travail », Regard CFFP N° R2019-07, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 14 pages.