

Manitoba 

Document budgétaire F

**S'ATTAQUER À
LA PAUVRETÉ AU
MANITOBA**

S'ATTAQUER À LA PAUVRETÉ AU MANITOBA

Table des matières

BÂTIR UNE SOCIÉTÉ OÙ CHAQUE PERSONNE PEUT TRAVAILLER.....	I
LE SOUTIEN AU LOGEMENT	20

DE L'AIDE SOCIALE AU MARCHÉ DU TRAVAIL : BÂTIR UNE SOCIÉTÉ OÙ CHAQUE PERSONNE PEUT TRAVAILLER ¹

Trouver un mélange adéquat de politiques afin que tous les membres de la société capables de travailler aient la possibilité de le faire constitue un des principaux défis des gouvernements canadiens. Au Manitoba, plusieurs facteurs compliquent ce défi.

■ Survol de la situation

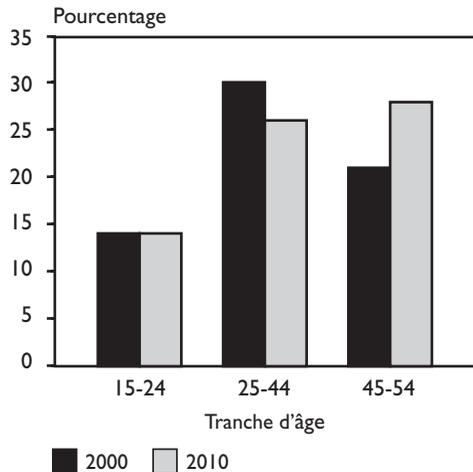
En raison de son économie diversifiée et stable, le Manitoba possède l'un des plus faibles taux de chômage au Canada. Ce faible taux de chômage, cependant, n'est pas représentatif de la situation.

La population active du Manitoba est vieillissante (figure 1). Entre 1996 et 2002, le nombre de personnes âgées de 55 ans et plus a augmenté de 6,4 % alors que le nombre de personnes âgées de 15 à 54 ans ne s'est accru que de 1,5 %. Au cours des dix prochaines années, on prévoit une augmentation de 5 % chez les 15 à 64 ans. La cohorte des 65 ans et plus, cependant, conservera une certaine avance, avec un taux de croissance de 6 %.

Dans le groupe d'âge des 15 à 64 ans, où l'on retrouve la plus grande partie de la main-d'œuvre, c'est le groupe des travailleurs plus âgés qui connaîtra la progression la plus notable. En effet, 66 000 personnes se joindront au groupe des 45 à 64 ans alors que le groupe des 25 à 44 ans perdra quelque 32 000 représentants. Pendant ce temps, l'effectif des jeunes âgés de 15 à 24 ans n'augmentera que de 5 000 personnes.

En 2001, les Autochtones formaient 13 % de la population manitobaine. Puisque ce segment de la population est plus jeune que le reste de la population de la province, on s'attend à ce qu'il

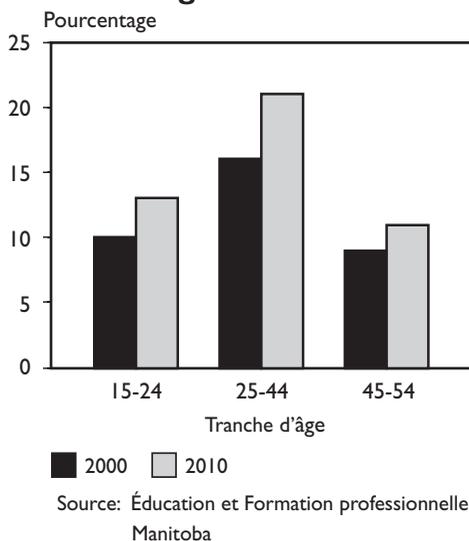
Figure 1
Population active



Source: Éducation et Formation professionnelle Manitoba

¹ Reproduction autorisée. Publié précédemment sous le titre suivant: "Welfare to Work: Creating a Community Where all Can Work", *Revue canadienne de développement de carrière*, vol. 3, n° 2, 2004, p. 3., en tant qu'article principal d'une édition spéciale intitulée Welfare to Work. Greg Selinger est le ministre des Finances du Manitoba. Gord Greasley est un fonctionnaire du gouvernement du Manitoba; il était précédemment au ministère des Finances.

Figure 2
Population autochtone par
tranche d'âge



représente une part grandissante de la population provinciale, et à ce que la croissance de la main-d'œuvre lui soit de plus en plus attribuable au cours des prochaines décennies (figure 2). Entre 2000 et 2010, la proportion d'Autochtones parmi les jeunes augmentera de 10 à 13 %. Des augmentations similaires seront observables dans les tranches d'âges de 25 à 44 ans et de 45 à 64 ans. L'inclusion des Manitobains autochtones dans la main-d'œuvre est essentielle à la prospérité durable du Manitoba.

Les Autochtones ont toutefois des obstacles importants à surmonter pour entrer dans la population active. En effet, la réussite scolaire chez les Autochtones accuse un retard par rapport au reste de la population; le potentiel économique sur les réserves est restreint et le nombre de personnes affectées par le spectre de l'alcoolisation fœtale est plus élevé chez les Autochtones que dans l'ensemble de la population provinciale, toutes proportions gardées.

Afin de trouver des solutions à cette situation, le gouvernement a créé le Comité du Cabinet sur les questions autochtones. Présidé par le premier ministre, ce comité agira sur la base des nouveaux partenariats établis avec les collectivités autochtones dans les secteurs prioritaires tels que la justice, le développement hydroélectrique, l'éducation, la formation professionnelle et les services aux enfants.

Le faible taux de chômage et le vieillissement de la population ont mis en relief une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans divers domaines. Il s'agit d'un dossier auquel il faut s'attaquer.

Même si le coût de la vie est relativement peu élevé au Manitoba, nombre de familles disposent d'un revenu modeste car les salaires sont faibles dans beaucoup de secteurs. Ainsi :

- 12 % des ménages de deux adultes avec des enfants gagnent un revenu inférieur au seuil de

faible revenu (SFR) avant impôt; ce pourcentage est le deuxième en importance au Canada;

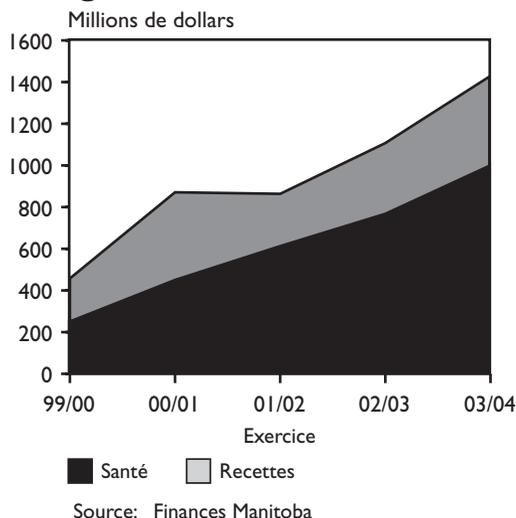
- 52 % des familles monoparentales ont un revenu inférieur au SFR avant impôt; ce pourcentage est le deuxième en importance au pays;
- 22 % des enfants vivent dans des familles ayant un revenu inférieur au SFR avant impôt; ces données placent encore le Manitoba au deuxième rang des provinces canadiennes (Développement des ressources humaines Canada, 2003).

L'utilisation du SFR avant impôt pourrait toutefois indiquer, au Manitoba, un nombre plus élevé de familles ayant un faible revenu qu'il ne l'est en réalité. Les limites de cette mesure sont bien connues (Gilbreath, 1997; Wolfson et Evans, 1989). En outre, une étude interne du ministère des Finances suggère que le SFR avant impôt pourrait ne pas être un outil valable pour comparer les provinces entre elles, puisqu'il ne prend pas en considération les écarts dans le coût de la vie, les régimes fiscaux (qui diffèrent considérablement) et l'âge.

Par exemple, si l'on tient compte des taux d'imposition plus faibles, des crédits d'impôt provinciaux plus avantageux et des programmes d'aide fédéraux et provinciaux, un couple de Manitobains âgés gagnant 40 000 \$ par année bénéficie d'un revenu disponible plus élevé qu'une famille de quatre personnes où le revenu combiné de deux contribuables plus jeunes totalise 60 000 \$. Le SFR avant impôt ne tient pas compte de la capacité financière plus élevée des personnes âgées comparativement à celle de personnes plus jeunes touchant le même revenu.

Des travaux récents des gouvernements fédéral et provincial sur la mesure de la pauvreté fondée sur le panier de consommation (Développement des ressources humaines Canada, 2003) pourraient fournir de nouveaux outils permettant d'évaluer le degré et l'ampleur de la pauvreté au Manitoba.

Figure 3
Dépenses dans le domaine de la santé par rapport à l'augmentation des recettes



Le contexte financier

Divers impératifs financiers limitent la capacité d'agir du gouvernement provincial. La faiblesse de l'économie américaine, et la crise causée par la maladie de la vache folle et par la sécheresse, ont ralenti la croissance économique de la province et exercé des pressions sur le Budget. Quant à elle, la population se montre peu favorable au financement déficitaire. D'ailleurs, les mesures législatives du Manitoba sur l'équilibre budgétaire sont les plus restrictives au pays. Elles imposent au gouvernement l'obligation de produire un budget équilibré chaque année, d'effectuer des paiements sur sa dette tous les ans et de faire approuver par référendum toute augmentation du taux des principaux impôts et taxes.

Alors que de récents événements politiques semblent indiquer que l'époque des réductions notables d'impôt est révolue, les dépenses en soins de santé continuent de s'accaparer une large part de la hausse des recettes. Depuis 1999, les augmentations du budget de la santé ont absorbé plus des trois quarts des nouvelles recettes (figure 3).

Même si les circonstances économiques ont exercé des pressions sur la situation financière du Manitoba en 2003–2004, les années qui suivent devraient, selon les prévisions, générer une hausse des recettes annuelles moyennes de 3 % à moyen terme en raison de la croissance économique solide de la province, de l'engagement continu de son gouvernement à alléger les impôts et des progrès prévus dans le dossier du déséquilibre budgétaire qui existe au sein de la fédération canadienne.

Le gouvernement prévoit qu'après 2003–2004, le pourcentage des dépenses de programmes augmentera de 2 % en moyenne annuellement. Cette augmentation permettrait de soutenir efficacement les services publics essentiels et d'apporter de modestes améliorations dans les secteurs prioritaires comme la réforme du système

de soins de santé. Elle donnerait également à la Province une plus grande marge de manœuvre pour faire des investissements publics clés et reconstituer le Fonds de stabilisation des recettes.

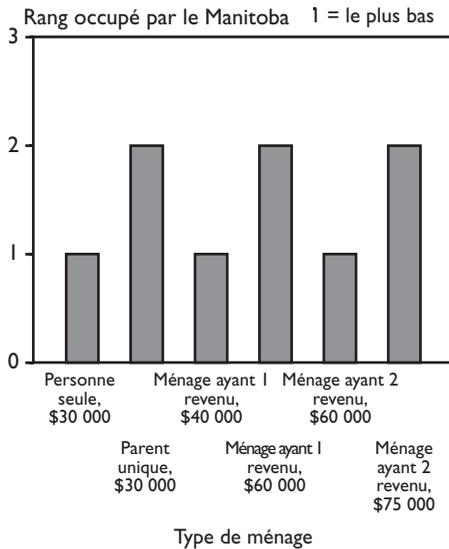
En plus de sa dette à portée générale, le Manitoba doit également rembourser son obligation non capitalisée découlant des régimes de retraite, qui s'élève à 3,4 milliards de dollars. En l'an 2000, le gouvernement a pris des mesures afin d'éliminer cette obligation au terme de 35 ans par l'opération de paiements réguliers. De plus, le régime de retraite des nouveaux employés est entièrement capitalisé depuis l'an 2000. Depuis cette même année, le Manitoba a alloué 396 millions de dollars à la réduction de sa dette et de son obligation découlant des régimes de retraite. Même s'ils font économiser des intérêts et permettent d'envisager une plus grande flexibilité financière dans l'avenir, ces paiements limitent pour le moment les dépenses de programmes.

Dans ce contexte, un retrait minime du Fonds de stabilisation des recettes en 2004–2005 compensera, avec d'autres mesures, la baisse des recettes résultant de l'erreur comptable du gouvernement fédéral, qui a coûté au Manitoba 168 millions de dollars en 2001–2002 et lui coûtera encore 91 millions de dollars sur dix ans. Dans les années à venir, la stabilité financière dépendra en partie de l'amélioration des paiements de péréquation et des transferts fédéraux dans le domaine de la santé.

■ **Instaurer des politiques adéquates et mettre en œuvre les bons programmes**

Lorsque le Nouveau parti démocratique est arrivé au pouvoir en 1999, il a rejeté la théorie en cours selon laquelle les réductions d'impôt et l'instauration de programmes de travail obligatoire allaient suffire à diminuer le nombre de chômeurs.

Figure 4
Comparaison interprovinciale
des taxes et impôts et du coût
de la vie



Source: Finances Manitoba

Le nouveau gouvernement était plutôt d'avis que de meilleures possibilités d'éducation, des services de garde d'enfants accessibles, des programmes de soutien du revenu équitables, des mesures d'exécution des ordonnances alimentaires et d'autres initiatives allant dans le même sens serviraient de tremplin efficace à l'emploi et à une plus grande indépendance.

Préparer la voie en établissant les bases correctement

La première chose à faire pour bâtir une collectivité où tous peuvent travailler est de miser sur les bons facteurs économiques fondamentaux. En d'autres termes, si on veut que les personnes quittent l'aide sociale et se trouvent du travail, il faut qu'il y ait des emplois pour ces personnes.

Le gouvernement a adopté une approche équilibrée et responsable qui donne priorité aux besoins des familles manitobaines. Il a entrepris de doter la province de bases financières solides, grâce à la mise en œuvre d'un plan de réduction de la dette, à l'introduction de réductions d'impôt responsables et soutenables, et à des investissements dans les infrastructures physique et sociale.

Le gouvernement s'est fixé comme objectif que le Manitoba demeure une province où le coût de la vie est abordable, où l'on peut trouver du travail et où il est facile d'investir. Chaque année, le ministère des Finances effectue une comparaison interprovinciale des taxes et des impôts et du coût de la vie, et le Manitoba se démarque toujours comme l'une des deux provinces où le coût de la vie est le plus abordable, quel que soit le revenu ou le type de ménage (figure 4).

Le ministère des Finances du Manitoba dispose aussi d'un modèle qui lui permet d'évaluer la structure fiscale de la province ainsi que les conditions offertes aux entreprises manufacturières en termes de coûts. Encore une fois, le Manitoba se classe toujours parmi

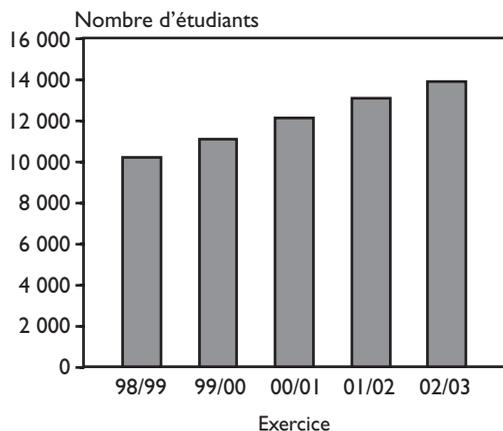
les endroits en Amérique du Nord où le coût pour faire des affaires est le plus abordable.

Le succès de l'approche manitobaine se manifeste par la croissance constante des investissements du secteur privé dans la province. Au début de 2002, les investissements par le secteur privé au Manitoba atteignaient 12 % de plus qu'en 1999, soit un taux record.

Parallèlement aux efforts qu'il déploie pour créer des conditions favorables à la création d'emplois dans le secteur privé, le gouvernement intervient aussi directement, lorsque nécessaire, dans le but d'encourager la croissance économique. Ces interventions directes comprennent notamment :

- le projet de construction, par Hydro-Manitoba, d'une nouvelle centrale électrique dans le nord de la province. Les retombées avantageuses de ce projet créeront pour les résidents du Nord de nouvelles possibilités économiques et des occasions de formation et de travail dans cette région où les besoins sont grands;
- des incitatifs fiscaux ciblés, comme le crédit d'impôt du Manitoba à l'achat d'actions, le crédit d'impôt pour capital de risque de travailleurs et le crédit d'impôt pour l'expansion des entreprises dans les collectivités, ont été mis en place pour stimuler davantage l'investissement privé, souvent chez des particuliers qui n'avaient jamais fait de placements en actions;
- des prêts directs, grâce au Programme d'encouragement de l'entreprise au Manitoba, de même que des prêts pour la formation. Ces prêts ont été offerts à des entreprises manufacturières manitobaines d'importance afin de les aider à rééquiper leurs usines et à étendre leurs activités dans la province;
- l'augmentation des investissements directs du gouvernement dans des éléments d'infrastructure essentiels comme les routes et les établissements de santé et d'enseignement.

Figure 5
Nombre d'inscriptions dans les collèges communautaires du Manitoba



Source: Conseil de l'enseignement postsecondaire

La formation professionnelle et l'éducation sont essentielles pour que les possibilités deviennent réalités.

Grâce à sa maîtrise des facteurs économiques fondamentaux, la Province a pu créer de nouvelles possibilités d'emploi. En conséquence, le taux de chômage du Manitoba est faible. Cependant, il y a toujours un manque de concordance entre les compétences requises pour les emplois existants et celles des chômeurs et des prestataires de l'aide au revenu.

Notamment, les gens ont besoin de compétences pour même accéder aux emplois existants. Il faut mettre l'accent sur certains groupes particuliers, tels les Autochtones et les habitants du Nord et des régions rurales du Manitoba. Enfin, la formation et les services doivent être fournis dans les régions où vivent ces personnes.

Le gouvernement a mis en œuvre plusieurs initiatives visant à élargir les possibilités d'éducation et de formation professionnelle, particulièrement pour les groupes désavantagés jusqu'à maintenant.

L'Initiative d'expansion des collèges a été conçue pour remédier au sous-développement persistant des quatre collèges publics du Manitoba, qui de ce fait se retrouvaient presque au dernier rang dans les comparaisons interprovinciales concernant la formation professionnelle. L'Initiative a pour but de catalyser la croissance et le développement du système collégial manitobain. Elle représente une priorité économique du gouvernement et elle vise à doubler le nombre d'inscriptions dans les collèges communautaires sur quatre ans (figure 5).

Jusqu'à présent, l'Initiative a permis de financer approximativement 50 programmes dans divers domaines, dont les soins infirmiers, la fabrication aérospatiale, la technologie civile et l'éducation des jeunes enfants.

Le gouvernement a créé un programme de partenariats favorisant la formation professionnelle

dans l'industrie, en travaillant avec les associations d'industries à l'élaboration de démarches sectorielles pour la gestion des ressources humaines. La démarche sectorielle fournit aux entreprises et aux fournisseurs de programmes d'éducation et de formation professionnelle des occasions de participer à des projets conjoints.

Ces partenariats fonctionnent le mieux dans les secteurs où il existe un organisme cadre agissant pour un nombre important d'entreprises qui présentent les caractéristiques suivantes :

- elles témoignent d'un engagement à long terme envers la planification stratégique des ressources humaines;
- elles fournissent à leurs employés des compétences transférables;
- elles sont disposées à participer aux dépenses de formation.

En rassemblant des entreprises, des fournisseurs de programmes d'éducation et de formation professionnelle ainsi que d'autres partenaires du marché du travail, l'approche sectorielle fournit aux entreprises des possibilités qui leur échappent souvent sur le plan individuel.

L'Entente Canada-Manitoba sur le développement du marché du travail aide les Manitobaines et les Manitobains à se préparer à l'emploi, et à obtenir et à conserver un emploi durable au moyen de services directs et de partenariats avec la collectivité, l'industrie et des groupes d'employeurs. Par l'intermédiaire de la Direction des services de l'emploi et de la formation professionnelle, un large éventail de programmes d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi est offert, y compris :

- des mesures de formation
 - des partenariats pour l'emploi—conçus en vue d'accorder aux candidats admissibles l'occasion de connaître une expérience de travail substantielle, ou une expérience de travail

de courte durée leur permettant d'acquérir les compétences en demande dans leur localité. Les participants peuvent recevoir une formation préparatoire à l'emploi, améliorer leurs compétences, acquérir une expérience de travail ou recevoir de l'aide au placement ou au maintien d'un emploi ou des services de soutien;

- le développement des compétences—conçu en vue d'encourager les participants à acquérir des compétences, dans le cadre de programmes d'éducation et de formation professionnelle, leur permettant de ne plus dépendre des allocations d'assurance-emploi et de participer au marché du travail;
 - un parrainage et un encadrement pour les initiatives de travail indépendant;
 - des subventions salariales—conçues dans le but d'aider les travailleurs qui risquent d'être au chômage pendant longtemps, qui manquent d'expérience ou qui font face à d'autres obstacles, à trouver un emploi ou à acquérir une expérience d'emploi;
- des mesures d'emploi
 - les services d'aide à l'emploi—dans ce domaine, des partenaires tiers, comme les organismes communautaires, s'engagent par contrat à aider les personnes sans emploi ou qui risquent d'être mises à pied à se préparer au marché du travail, à obtenir un emploi qui correspond aux besoins de la communauté ou à le conserver;
 - les partenariats avec les intervenants du marché du travail—le Manitoba établira des partenariats avec des groupes d'employeurs et d'employés, des associations et d'autres fournisseurs de programmes en vue de faciliter le retour au travail des personnes sans emploi ou l'obtention d'un nouvel emploi pour les travailleurs risquant d'être mis à pied.

Le programme Accès propose une aide financière aux établissements postsecondaires pour des programmes spécialisés à l'intention de personnes pour lesquelles l'accès à une éducation postsecondaire a longtemps été difficile. À titre d'exemple de programmes financés par Accès, mentionnons :

- le Brandon University Northern Teacher Education Program (BUNTEP), un programme hors campus de baccalauréat en éducation pour les étudiants du nord du Manitoba;
- le programme Accès de l'Université du Manitoba–Nord et Sud, qui permet aux étudiants des régions nordiques et rurales d'avoir accès à des possibilités d'éducation sur le campus;
- le Programme spécial de préparation aux études de médecine, un programme de deux à quatre ans préparant les étudiants autochtones à entrer en médecine ou en art dentaire, ou dans toute autre faculté du domaine de la santé;
- le programme Northern Bachelor of Social Work, un programme de baccalauréat en travail social de quatre ans offert à Thompson par l'Université du Manitoba;
- un programme hors campus de baccalauréat en travail social qui assure la formation de travailleurs sociaux en vue d'un poste dans les quartiers défavorisés du centre-ville de Winnipeg;
- le Engineering Access Program, un programme de baccalauréat en génie de quatre ans à l'intention des étudiants autochtones du Manitoba;
- les programmes hors campus du Winnipeg Education Centre, soit un programme de baccalauréat en éducation et un programme de baccalauréat en travail social visant à préparer les enseignants et les travailleurs sociaux à un poste dans les quartiers défavorisés du centre-ville de Winnipeg;

- le Northern Nursing Program et le Southern Nursing Program, qui offrent respectivement aux étudiants du nord et du sud du Manitoba une formation en vue d'obtenir un diplôme en sciences infirmières.
- Le gouvernement appuie le centre Urban Circle, qui a adopté une démarche d'ensemble par rapport aux possibilités de formation professionnelle et d'emploi offertes aux Autochtones dans le domaine des soins de santé, du recyclage scolaire et de l'informatique. Tous les programmes comprennent des volets d'apprentissage portant sur l'autonomie fonctionnelle, la sensibilisation culturelle et l'emploi.

En outre, le Manitoba a signé des conventions d'emploi et de formation avec les Premières nations afin que leurs membres bénéficient d'une formation axée sur les compétences à proximité des régions où ils vivent.

Le gouvernement est en train de créer le Collège universitaire du Nord, pour améliorer l'accès à l'éducation postsecondaire dans le nord du Manitoba.

Le crédit d'impôt pour l'éducation coopérative, établi en 2003, est une mesure d'encouragement accordée aux employeurs pour recruter et former des étudiants inscrits dans des programmes d'éducation coopérative reconnus.

Donner un coup de main : de l'aide sociale au travail

Même lorsque les facteurs économiques fondamentaux sont bien cernés et que les programmes d'éducation et de formation professionnelles sont en place, le gouvernement doit aller encore plus loin et travailler directement avec les bénéficiaires de l'aide au revenu et les familles à faible revenu afin de les aider à faire la transition vers des emplois permanents et valorisants.

■ Mettre fin aux initiatives inefficaces

Premièrement, il fallait mettre fin à ce qui ne fonctionnait pas. Pour ce faire, on a abandonné l'ancienne façon de procéder qui consistait à adopter une approche punitive à l'égard des prestataires de l'aide au revenu, dans l'espoir de les forcer à quitter, en désespoir de cause, les rangs des assistés sociaux.

Le nouveau gouvernement a également mis fin aux programmes de travail obligatoire. La politique du gouvernement a toujours été que toute personne apte à travailler devrait le faire, comme on est en droit de s'y attendre. Toutefois, le nouveau gouvernement a concentré ses efforts sur des programmes efficaces de préparation à l'emploi et sur l'élimination des obstacles que rencontrent les personnes à la recherche d'un emploi permanent à long terme, notamment le manque de services à l'intention des personnes ayant des dépendances ainsi que des services de garderie peu flexibles.

Le service téléphonique pour signaler les cas de fraude a été annulé. Il s'agissait d'une ligne téléphonique permettant aux personnes de signaler les cas soupçonnés de fraude touchant l'aide sociale. Annoncée dans certaines régions de la province par de grands panneaux d'affichage, cette initiative servait le plus souvent à entretenir la discorde en encourageant les gens à dénoncer leurs voisins.

L'aide au revenu demeure une composante importante du filet de sécurité sociale du Manitoba. À partir de janvier 2004, le taux des prestations générales d'aide au revenu accordées aux particuliers a augmenté de 4,5 %, tandis que les prestations versées aux personnes handicapées se sont accrues d'un montant équivalent. Cette hausse aidera les prestataires à se payer le coût d'un téléphone, ce qui devrait faciliter leur recherche d'emploi, leur simplifier la vie et les aider à conserver leur dignité.

Les règlements relatifs à l'aide au revenu ont été modifiés pour permettre aux personnes handicapées de créer des fonds en fiducie qu'elles peuvent utiliser pour améliorer leur qualité de vie, sans que cela entraîne une diminution de leurs prestations.

Le gouvernement a mis fin à la récupération du supplément de la Prestation nationale pour enfants (SPNE) pour les enfants mineurs des familles ayant droit aux prestations d'aide sociale. La plupart des prestataires étaient d'avis que la récupération du SPNE constituait une mesure injuste et punitive. Le gouvernement l'a éliminée par principe et parce qu'il n'existait aucune preuve à l'appui de la théorie que cette mesure améliorerait la participation des prestataires au marché du travail (Centre d'étude des niveaux de vie, 2002).

■ Trouver le bon mélange de politiques

Deuxièmement, il fallait trouver le bon mélange de politiques afin d'encourager les gens à quitter les rangs des assistés sociaux et à participer à la population active.

Tout d'abord, le gouvernement a augmenté progressivement le salaire minimum, qui est passé de 6 \$ l'heure en 1999 à 7 \$ l'heure le 1er avril 2004, ce qui a eu pour effet de préserver la valeur relative du travail par rapport à l'aide sociale. Cette mesure contrebalance tout effet négatif pouvant résulter du rétablissement du SPNE et de la hausse des taux des prestations d'aide sociale.

Par ailleurs, le gouvernement a augmenté les ressources pour l'exécution des ordonnances alimentaires, afin de veiller à ce que les parents n'ayant pas la garde de leurs enfants partagent la responsabilité de les élever et de permettre aux parents uniques d'avoir accès aux ressources dont ils ont besoin. Le Manitoba a dirigé une initiative nationale sur la réciprocité d'exécution des ordonnances alimentaires, dont l'objet est de

veiller à ce que les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants ne puissent pas échapper à leurs responsabilités en déménageant hors province.

Le financement des programmes Accès, gelé depuis plus de dix ans, a été augmenté.

Le système d'aide sociale à double palier, dans le cadre duquel les municipalités administraient l'aide générale et la Province administrait les autres formes d'aide, a été remplacé par un système à palier unique administré par la Province. En échange, les municipalités ont accepté d'offrir des possibilités d'emploi aux assistés sociaux aptes au travail.

Mais la mesure la plus importante est peut-être la mise en œuvre de l'initiative Promotion de l'autonomie, qui offre des possibilités aux prestataires de l'aide au revenu qui cherchent un emploi et souhaitent apporter une contribution valable à leur communauté.

L'initiative Promotion de l'autonomie :

- fournit aux prestataires de l'aide au revenu des liens substantiels auprès d'autres ministères, menant à des possibilités de formation et d'emploi;
- fournit une gamme de services de soutien visant à réduire les obstacles à l'emploi;
- fournit des évaluations d'employabilité;
- élabore des initiatives en partenariat avec des organismes et y apporte son soutien.

L'initiative Promotion de l'autonomie permet de mettre sur pied et de coordonner des projets qui aident les prestataires de l'aide au revenu à établir de véritables liens avec le marché du travail. Elle appuie également les projets visant la promotion des possibilités d'emploi, le développement des compétences professionnelles et l'amélioration de l'employabilité.

De plus, le gouvernement a présenté des allègements fiscaux de taille. Il a diminué le taux d'imposition

pour les tranches intermédiaire et supérieure, augmenté de façon importante les crédits d'impôt non remboursables, et amélioré la réduction d'impôt pour la famille. Tous ces changements ont bénéficié aux familles à faible revenu. Bien que les réductions d'impôt pour les personnes démunies ne présentent que des avantages directs limités, elles sont toutefois importantes car elles permettent de renforcer la confiance en l'avenir. Il arrive trop souvent que les familles à faible revenu voient les réductions d'impôt comme un avantage pour les riches. En accordant aussi des allègements fiscaux aux familles à faible revenu, les gouvernements font preuve de leur engagement envers la progressivité.

■ Établir des liens intersectoriels

Troisièmement, il fallait établir des liens intersectoriels au niveau des politiques.

Garde d'enfants

La garde d'enfants est probablement l'un des liens intersectoriels les plus importants. Trouver des services de garde de qualité à un prix abordable est un obstacle de taille lorsqu'on veut passer de l'aide sociale à l'emploi. Souvent, cet obstacle à l'emploi est sousestimé lors de la conception de programmes de transition. Tenant compte de cette relation entre l'emploi et le coût et l'accessibilité des services de garde, le gouvernement du Manitoba a lancé un nouveau plan quinquennal pour la garde d'enfants.

Le plan établit les trois principaux champs d'action dans lesquels la Province s'engagera au cours des cinq prochaines années, en collaboration avec des partenaires clés et le gouvernement du Canada: la qualité, l'accessibilité et le coût des services.

Depuis le mois d'avril de l'an 2000, le Manitoba a augmenté de 43 % ses investissements dans la garde d'enfants (figure 6). Et depuis la même date, le pourcentage de places subventionnées a augmenté de presque 19 %.

Il est prévu que les résultats suivants seront atteints d'ici la fin mars 2007: 450 nouveaux diplômés en éducation des jeunes enfants; 5 000 nouvelles places subventionnées; la modification des niveaux de revenu et des montants déductibles utilisés pour déterminer l'admissibilité aux allocations, afin qu'un plus grand nombre de familles à faible revenu et à revenu moyen aient accès à des allocations complètes ou partielles; la réduction des droits non subventionnés quotidiens de 2,40 \$ exigés des parents recevant une allocation; et plus d'allocations à la garde d'enfant pour tenir compte des nouvelles places qui auront été créées.

Plus d'aide a été accordée pour la garde d'enfants en bas âge. Enfin, les parents qui cherchent un emploi peuvent à présent faire garder leurs enfants pendant huit semaines au lieu de deux.

Cela devrait grandement faciliter la transition des parents dans le monde du travail.

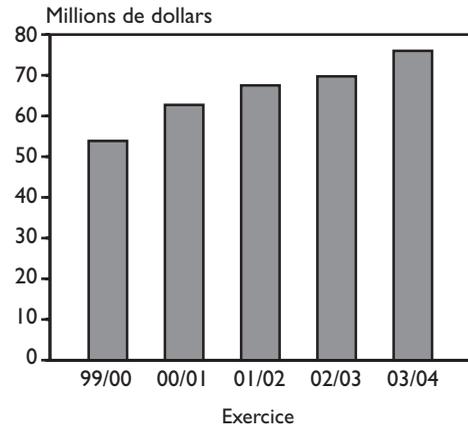
Enfants en santé

Le projet Enfants en santé a été lancé afin de compléter d'autres interventions visant les jeunes enfants, notamment celles concernant la garde d'enfants. Dans le but d'aider les enfants à réaliser leur potentiel, Enfants en santé Manitoba collabore avec les familles afin d'appuyer leurs enfants au sein de communautés solides. Cette aide a des effets à court terme, car elle fournit aux parents les ressources nécessaires pour trouver un emploi, mais aussi à long terme, car elle rompt le cycle de la dépendance.

L'un des éléments importants de ce projet est le leadership. Sous la direction du Comité ministériel pour Enfants en santé, Enfants en santé Manitoba unit les ministères et les administrations gouvernementales pour chercher à améliorer le bien-être des enfants et des jeunes du Manitoba, avec l'aide de la population.

La Province du Manitoba, avec l'aide de ses partenaires communautaires, a mis au point une série de programmes et de services pour les enfants,

Figure 6
Financement pour la garde d'enfants



Source: Services à la famille et Logement
Manitoba

les jeunes et les familles, dont les programmes et services suivants :

- l'Approche axée sur les parents et les enfants. Grâce à des coalitions communautaires dans l'ensemble de la province, des ressources sont mises en commun afin d'offrir des services de soutien parental, d'améliorer la nutrition et l'alphabétisation des enfants, et de développer la capacité des communautés à venir en aide aux familles localement;
- la Stratégie de prévention du syndrome d'alcoolisme fœtal. Dans le cadre de cette stratégie, la Province contribue à la prévention et à l'intervention dans ce domaine, ainsi qu'aux soins et au soutien que requièrent les personnes atteintes de ce syndrome ou qui ont des anomalies congénitales liées à l'alcool;
- le programme Bébé en santé. Ce programme comporte deux volets, soit une aide financière pour permettre aux femmes de bien se nourrir pendant la grossesse, et des programmes communautaires de formation dans le domaine de la nutrition et de la santé pour les femmes enceintes et les nouvelles familles;
- le programme de visites à domicile Priorité aux bébés, un programme communautaire offrant des renseignements et de l'aide aux parents confrontés aux nombreux défis d'avoir un nouveau-né;
- le Programme d'intervention précoce, un programme communautaire de visites à domicile pour les familles ayant des enfants de deux à cinq ans. Les objectifs de ce programme sont d'aider les familles à améliorer leurs compétences parentales, à tisser des liens communautaires et à préparer les enfants à l'école;
- l'initiative Santé à l'école, qui comble un vide entre la santé et l'éducation et contribue à améliorer le mieux-être des enfants et des familles dans les communautés où les facteurs de risque

pour la santé sont supérieurs à la moyenne. Cette initiative en est à ses débuts;

- la Stratégie de développement d'adolescents et d'adolescentes en santé, qui cherche à promouvoir la santé chez les adolescents et soutient notamment des initiatives de prévention de la grossesse chez les adolescentes à l'aide d'interventions ciblées.

Protection de l'enfance

Le Manitoba a délégué son autorité en matière de protection de l'enfance à des offices autochtones et métis, et a élargi les pouvoirs hors réserve des offices autochtones, afin que les services de protection de l'enfance soient offerts de manière appropriée sur le plan culturel. Cette initiative complètera d'autres stratégies mises en place pour les jeunes enfants. Elle aura aussi un autre avantage : la création de nouveaux emplois pour les Autochtones.

Logements à prix abordable

Le gouvernement a également reconnu le lien entre le prix des logements et la transition de l'aide sociale à l'emploi. Le manque de logements à prix abordable peut constituer un obstacle lorsqu'une personne cherche à quitter l'aide sociale. C'est pour cette raison que le Programme de logements à prix abordable (PLPA) a été lancé.

Le PLPA est une initiative quinquennale mise en œuvre conjointement par les gouvernements fédéral et provincial afin d'augmenter l'offre de logements locatifs et de nouvelles maisons à prix abordable au Manitoba. Cet objectif sera atteint en favorisant la construction de nouveaux logements locatifs et de nouvelles maisons, en offrant une option de réparation ou de transformation, et en proposant une aide pour l'accession à la propriété. Il est également possible de promouvoir la construction ou la rénovation de logements par des suppléments au loyer.

Le programme vise les locataires à revenu faible ou modéré, les familles urbaines, les Autochtones

vivant à l'extérieur des réserves, les résidents du Nord, les personnes âgées, les personnes handicapées et les nouveaux immigrants.

Pour compléter le PLPA, le contrôle du loyer est maintenu afin que les loyers restent prévisibles et abordables, tout en donnant une certaine flexibilité aux locateurs proposant des unités locatives haut de gamme et aux investisseurs qui construisent de nouveaux logements locatifs.

LE SOUTIEN AU LOGEMENT : DES LIENS ÉCONOMIQUES ET COMMUNAUTAIRES

L'accès à un logement abordable est un des principaux défis auxquels doivent faire face les nombreux Manitobains et Manitobaines qui ont un faible revenu ou qui sont, ou ont récemment été, dans une phase de transition entre l'assistance sociale et le marché du travail. En outre, contrairement à de nombreuses autres dépenses dans un budget familial, celles engagées au chapitre du logement ne peut pas être fréquemment ajusté en fonction des fluctuations de revenu. Pour résoudre ces questions, la Province s'appuie depuis longtemps sur différents programmes d'assistance au logement qui sont axés à la fois sur le coût du logement et sur le revenu familial. Intégrer ces diverses prestations de logement en un programme uniformisé et équitable servirait toutefois bien mieux les intérêts de tous.

Parmi les programmes qui existent actuellement, citons :

- le Programme d'allocations-logement aux familles locataires (PALFL), un programme visant les individus et les couples ayant un enfant ou plus;
- le Programme d'allocations-logement aux locataires âgés (PALLA), qui vise les personnes âgées vivant seules ou en couple;
- le programme de loyer proportionné au revenu, grâce auquel les personnes qui résident dans des logements sociaux appartenant à la Province et gérés par l'intermédiaire de la SHRM paient un taux locatif subventionné;
- le Programme de supplément au loyer, qui offre aux résidents de logements locatifs privés ou coopératifs une allocation de logement proportionnée à leur revenu;
- le Programme d'aide complémentaire (PAC), qui offre une allocation de logement semblable, mais seulement aux résidents de logements locatifs coopératifs.

Comme l'indique le document principal, « [le] gouvernement a [...] reconnu le lien entre le prix des logements et la transition de l'aide sociale à l'emploi. Le manque de logements à prix abordable peut constituer un obstacle lorsqu'une personne cherche à quitter l'aide sociale. » Le Programme de logements à prix abordable (PLPA), un programme fédéral-provincial à coûts partagés, est conçu

Développement communautaire

Le dernier programme intersectoriel est Quartiers vivants.

Il s'agit d'une stratégie de développement économique et social à long terme centrée sur des quartiers et qui part du principe que construire des quartiers sains demande plus que des briques et du mortier. Par conséquent, Quartiers vivants

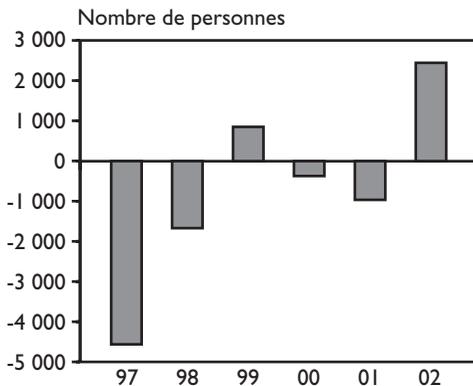
pour encourager la construction et la rénovation de logements locatifs à loyer modeste ou moyen et de résidences occupées par les propriétaires.

En plus de stabiliser la portion du revenu familial qui est consacrée au logement, les paiements de transfert en matière de soutien au logement jouent un rôle additionnel en stimulant le marché du logement abordable. Ils permettent de garantir que les Manitobains et Manitobaines ayant un revenu modeste ou moyen disposent des sommes nécessaires pour profiter de la concurrence du marché du logement, et de donner aux familles la liberté de choisir parmi les diverses options de logement et de lieu qui existent. En fin de compte, ce système aide à dynamiser l'offre dans ce segment du marché du logement qui répond à leurs besoins, un résultat qui s'ajoute à l'approche du PLPA. Le soutien au logement stimule la construction de logements abordables, aide à maintenir en bon état le parc de logements existants et encourage l'entretien de quartiers sécuritaires et sains. On estime qu'au cours des deux dernières années, plus de 45 millions de dollars en capitaux privés ont été investis dans l'amélioration et la rénovation de logements locatifs existants.

Le Budget de 2005 prévoit trois millions de dollars pour entamer l'intégration des programmes manitobains de soutien au logement. Un programme d'allocations-logement intégré et bien conçu offrira aux ménages à revenu modeste ou moyen la stabilité financière dont ils ont besoin pour profiter de logements adéquats quelles que soient les conditions du marché. Une allocation transférable leur donnera une plus grande flexibilité lorsqu'ils doivent déménager pour profiter d'une possibilité d'emploi. En même temps, le marché du logement reçoit la stimulation nécessaire pour offrir et améliorer davantage d'unités convenant aux besoins d'une population manitobaine diverse. Il s'agit là d'un outil essentiel qui vient s'ajouter au Programme de logements à prix abordable.

S'assurer que tout le monde a accès à un logement adéquat et sécuritaire est un élément essentiel des efforts déployés par le gouvernement pour réduire la pauvreté et ses effets à long terme. Bâtir une collectivité au sein de laquelle tout le monde peut travailler est un avantage pour l'économie manitobaine.

Figure 7
Migration nette totale au Manitoba



Source: Statistique Canada

appuie et encourage les efforts communautaires de revitalisation dans des quartiers désignés, pour plusieurs domaines clés comprenant notamment :

- le logement et les améliorations physiques;
- l'emploi et la formation professionnelle;
- l'éducation et les loisirs;
- la sécurité et la prévention du crime.

Finalement, ces divers éléments de la politique sociale et économique provinciale ont été regroupés en trois plans de développement économique et communautaire régionaux, visant respectivement Winnipeg, les régions rurales du Manitoba et le nord de la province.

Le plan pour la ville de Winnipeg accentue la revitalisation du centre-ville, la sécurité dans les quartiers, les logements à prix abordables, la création de partenariats au centre-ville, l'augmentation de la recherche et du développement et le maintien des industries clés.

Le plan pour les régions rurales met l'accent sur la diversification agricole, la santé et l'éducation, l'infrastructure, la conservation et les énergies de remplacement.

Quant au plan pour le Nord, il fait une large place à une approche intégrée pour la santé, l'éducation, les transports, le logement, l'énergie hydroélectrique et l'écotourisme.

Résultats

Ces politiques ont porté leurs fruits. Les statistiques montrent que les possibilités d'emploi au Manitoba sont toujours aussi nombreuses :

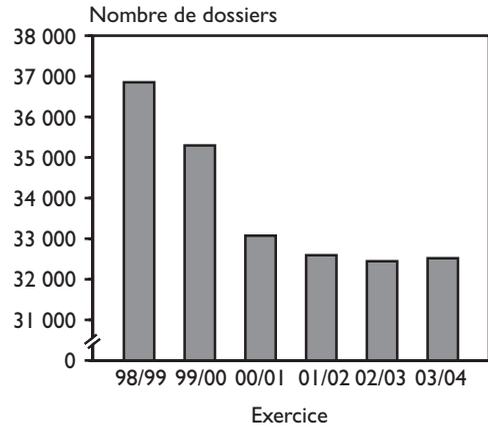
- le Manitoba avait le taux de chômage le plus bas du Canada en 2002;
- le taux de chômage au Manitoba chez les jeunes, de 10,2 %, était également le plus bas du Canada et se situait bien en dessous du taux national de 13,6 %. Il y avait plus de 98 000 jeunes ayant un

emploi en 2002, le plus haut niveau atteint depuis 1990. Après avoir chuté pendant presque toutes les années 1990, l'emploi des jeunes au Manitoba a augmenté pendant quatre années consécutives;

- les pertes par migration interprovinciale sont les plus basses que le Manitoba ait connues depuis des années (figure 7);
- la province a réussi à garder un taux de chômage bas malgré une augmentation record de la population active en 2002. La population active a augmenté de 1,9 % en tout, ce qui représente la plus forte croissance que le Manitoba ait connue en plus de 15 ans. Le taux de participation au marché du travail est également passé de 68,1 % en 2001 à 69,2 % en 2002, ce qui représente la plus forte participation jamais enregistrée et place le Manitoba en deuxième place au Canada, derrière l'Alberta;
- le marché du travail s'est enrichi de 9 100 emplois. Le Manitoba a connu des taux records d'emploi en 2002;
- le taux de croissance de l'emploi a peu augmenté du fait qu'un nombre record de personnes étaient déjà au travail;
- environ les trois quarts de tous les emplois nets créés en 2002 au Manitoba étaient attribuables au secteur privé.

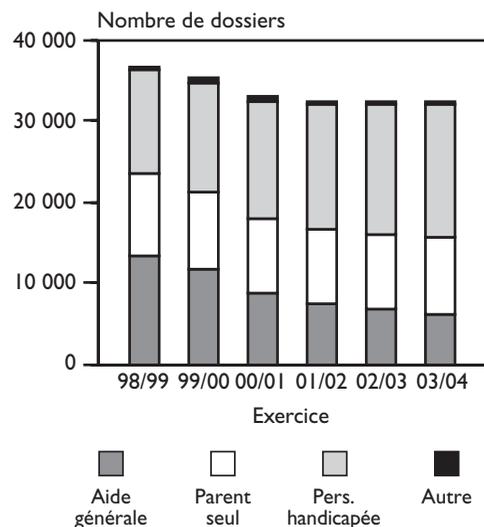
Ces changements de la population active ont eu des effets sur le nombre de dossiers traités dans le cadre du programme d'aide au revenu. La charge de travail moyenne annuelle a baissé de plus de 4 300 dossiers, soit de 12 %, depuis 1998-1999 (figure 8). De plus, la composition des dossiers a changé. Les demandes d'aide générale ont chuté de plus de 50 % depuis 1998-1999, tandis que celles pour des personnes handicapées ont augmenté de 32 %. À présent, 51 % des dossiers traités concernent les personnes handicapées, contre 34 % auparavant, tandis que les demandes d'aide générale représentent moins de 20 % du nombre total de dossiers traités (figure 9).

Figure 8
Diminution du nombre de dossiers d'aide sociale



Source: Services à la famille et Logement
Manitoba

Figure 9
Changement dans la composition des dossiers d'aide sociale



Source: Services à la famille et Logement
Manitoba

■ Trouver le bon mélange : regarder vers l'avenir

Bien que des progrès aient été accomplis pour aider les personnes à passer de l'aide sociale à l'emploi, il reste encore à faire.

La croissance de l'emploi doit être accrue et maintenue à long terme. L'accent mis au Manitoba sur l'immigration ainsi que sur la construction et la rénovation des principaux éléments de l'infrastructure devrait soutenir la croissance de l'emploi. Les personnes nouvellement entrées sur le marché du travail feront ensuite croître la demande, qui viendra à son tour stimuler l'emploi.

Finances Manitoba a mis au point un modèle informatique permettant de prévoir les conséquences d'un changement de revenu ou de circonstances familiales sur la situation financière des particuliers ou des familles. Ce tableau tient compte de toutes les sources de revenu, des impôts sur le revenu et des charges sociales imposés par les gouvernements fédéral et provincial, des prestations en espèces comme le crédit d'impôt pour enfants ou le supplément au loyer provincial, et des prestations en nature comme des places de garderie subventionnées et l'assurance-médicaments.

Si l'on modifie les circonstances familiales, notamment en ajoutant un enfant ou en changeant les revenus, le modèle indique si ces changements entraîneront des gains ou des pertes pour une famille et il quantifie ces changements. Il est également possible de calculer le taux d'imposition réel des individus et des familles en fonction du revenu.

Des résultats préliminaires indiquent qu'il reste du travail à faire pour réduire le taux effectif marginal d'imposition. Par exemple, un parent seul avec un enfant d'âge préscolaire gagnant 23 000 \$ par an est soumis à un taux effectif marginal d'imposition de 64 % lorsqu'on tient compte de la baisse des allocations pour la garde d'enfants

et de la récupération des prestations pour enfants (figure 10).

Si un parent seul passe de l'aide au revenu à un emploi à plein temps au salaire minimum, le taux effectif marginal d'imposition auquel il est soumis est négatif. En d'autres mots, passer de l'aide sociale à l'emploi génère une hausse de revenu supérieure à la différence entre le revenu gagné et l'aide au revenu, car la personne qui effectue cette transition est à présent admissible à plusieurs crédits d'impôts remboursables.

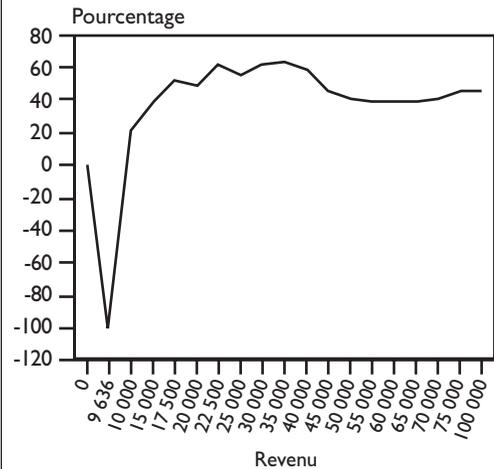
Un taux effectif marginal d'imposition élevé est souvent le résultat d'une accumulation de prestations provenant de divers programmes. Le modèle permettant de prédire le supplément au revenu gagné tient compte de 13 prestations provinciales et de six prestations fédérales, ainsi que d'un impôt provincial, d'un impôt fédéral et de deux cotisations obligatoires à des régimes administrés par le gouvernement fédéral. Dans l'exemple cité plus haut, le parent seul est touché par six programmes, deux impôts et deux cotisations obligatoires.

À l'avenir, le Manitoba se penchera sur la vaste gamme de programmes spécialisés déjà en place afin de voir s'ils peuvent être modifiés ou regroupés de façon à réduire les taux marginaux d'imposition élevés qui constituent possiblement un obstacle à la participation au monde du travail.

Le Manitoba suit également de près l'élaboration de mesures de la pauvreté fondées sur le panier de consommation, afin d'établir leur valeur en tant qu'outils décisionnels pour l'établissement des taux de prestation d'aide sociale ou des crédits d'impôt sur le revenu non remboursables.

Finalement, les efforts entrepris jusqu'à présent étaient axés principalement sur le soutien du revenu et sur des prestations ou des services en nature. Toutefois, la capacité d'accumulation d'éléments d'actif par les familles à faible revenu est

Figure 10
Taux effectifs marginaux d'imposition - Parent seul



Source: Finances Manitoba

également un sujet de préoccupation. La recherche a démontré que les familles ont besoin d'accumuler suffisamment d'éléments d'actif pour faire des études, s'acheter une maison ou lancer leur propre entreprise (Ganzglass et Kane, 1997; Sherraden, 1991). L'accumulation d'éléments d'actif stabilise les familles et les communautés et a de nombreuses retombées positives. (Clones, Friedman, Grossman et Wilson, 1995; Page-Adams et Sherraden, 1997)

À cette fin, le gouvernement du Manitoba appuie un projet-pilote de comptes individuels de développement à Winnipeg. Cette initiative comporte un volet d'accumulation d'éléments d'actif en vue de créer une entreprise ou d'acheter une maison, et sert donc de complément au projet-pilote du gouvernement fédéral, \$avoir en banque, axé sur l'éducation. Les résultats préliminaires de ce projet-pilote sont encourageants.

■ Conclusion

L'approche manitobaine pour encourager la transition de l'aide sociale à l'emploi ne s'est pas limitée à des mesures coercitives ou microéconomiques. Elle a au contraire envisagé la situation à la fois du point de vue de la demande, en créant plus de possibilités, et du point de vue de l'offre, en créant plus de capacité.

La stratégie adoptée n'a pas été mise en oeuvre de manière centralisée. Elle représente plutôt le fruit du travail d'un gouvernement composé de personnes ayant une vision et des valeurs communes, ainsi que des objectifs précis, que chacun applique dans son champ de responsabilité particulier.

Cette stratégie de transition de l'aide sociale à l'emploi fait elle-même partie du Plan stratégique de croissance économique qu'a élaboré le Conseil consultatif économique du premier ministre. Le Plan stratégique repose sur les points suivants :

- l'éducation avant tout;
- bâtir au moyen de la recherche et de l'innovation;
- accroître et retenir les investissements;
- un gouvernement à la mesure de nos moyens;
- croître grâce à l'immigration;
- bâtir les communautés;
- tirer parti de notre atout énergétique.

En intégrant des politiques sociales aux stratégies économiques, le Manitoba a progressé de façon considérable vers la création d'une communauté où le travail est à la portée de tous.

■ Bibliographie

Centre d'étude des niveaux de vie (2002). *The impact of the National Child Benefit Supplement on the low income status of Canadian families with children: The SPSD/M results*. Ottawa, ON: Centre d'étude des niveaux de vie.

Clones, D., R. Friedman, B. Grossman and C. Wilson (1995). *The return of the dream: An economic analysis of the probable returns on a national investment in Individual Development Accounts*. Washington, D. C.: Corporation for Enterprise Development.

Ganzglass, E. and A. Kane (1997). Building Assets and Independence Through Individual Development Accounts. *NGA Reports Online*. Retrieved July 17, 2000 from www.nga.org/Pubs/IssueBriefs/1997.

Gilbreath, S. (1997). Low Income Cut-Offs Versus Poverty Measures. *Options politiques*, 18(9), 42–44.

Développement des ressources humaines Canada (2003). *Les statistiques de 2000 sur le faible revenu selon la mesure du panier de consommation*. (Rapport no SP-569–03–03F). Ottawa (Ontario), Développement des ressources humaines Canada.

Page-Adams, D. and M. Sherraden (1997). Asset Building as a Community Revitalization Strategy. *Social Work* 42 (September): 423–434.

Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: A new American welfare policy*. New York: M. E. Sharpe.

Wolfson, M. C. et J. M. Evans (1989). *Seuils de faible revenu de Statistique Canada, Problèmes et possibilités méthodologiques*. Document de discussion. Ottawa, ON: Statistique Canada