



**syndicat
national**

Document d'information n°2 sur les pensions

Bref historique des pensions au Canada

Partie 2 de la série

La série complète des documents d'information sur les pensions se trouve dans *Pensions Manual*, 4^e édition, que vous pouvez obtenir du Syndicat national

Mars 2007

Document d'information #2

Bref historique des pensions au Canada

••• Pensions dans les milieux de travail

C'est surtout au cours du 20^e siècle que les milieux de travail ont commencé à offrir des pensions au Canada. Le premier régime de pension, toutefois, remonte à 1874.

Au cours du 19^e siècle, les travailleurs n'avaient pas le choix de prendre leur retraite

Durant la première moitié du 19^e siècle, la plupart des hommes étaient agriculteurs, artisans ou commerçants. Une fois devenus vieux, ils dépendaient financièrement de leurs enfants qui avaient pris en charge le commerce ou l'exploitation agricole. Dans le troisième tiers de ce siècle, le secteur manufacturier a créé deux fois plus d'emplois que le taux d'augmentation de la population, ce qui a obligé ce nouveau groupe d'employés à trouver une nouvelle façon de répondre à leurs besoins dans leur vieillesse. Au cours de cette même période également, les banques, les compagnies d'assurance et les marchés boursiers et des obligations ont créé plusieurs nouveaux éléments de capital comme moyens d'épargne-retraite. La plupart des travailleurs n'avaient pas les moyens de mettre de l'argent de côté pour leur pension, et donc ils continuaient à travailler aussi longtemps qu'ils en étaient physiquement capables.

Les compagnies de chemin de fer ont été les premières à créer des régimes de pensions pour leurs employés

La période ci-dessus a aussi connu beaucoup d'agitation ouvrière, ce qui a donné lieu à des grèves violentes et à la création de syndicats. À la fin du 19^e siècle, les employeurs avaient des employés plus âgés et donc moins bien

capables de travailler. Certains des employeurs plus éclairés ont donc commencé à offrir diverses prestations à leurs employés, ce qu'il est souvent convenu d'appeler le début du capitalisme social. Les premiers régimes de pension ainsi offerts étaient basés sur trois principes de base : carrière, bien-être et efficacité.

Le premier régime de pension établi dans un milieu de travail au Canada fut celui créé en 1840 par la Compagnie de la Baie d'Hudson pour certains de ses bons agents au moment de leur retraite. La Ganong Chocolate Factory a aussi créé un régime de pension en 1855 pour son personnel de direction. Les chemins de fer furent le premier secteur industriel important du pays à établir des régimes de pension. En 1874, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a créé un régime seulement pour son personnel de direction. Pour participer à son régime de pension, il fallait avoir au plus 37 ans et continuer à travailler jusqu'à 65 ans au moins. La pension différait une partie du salaire des employés jusqu'à leur retraite, ce qui se trouvait à acheter leur loyauté. En 1900, seuls les employés du gouvernement fédéral, des chemins de fer et de certaines banques commerciales avaient des régimes de pension pour leurs employés.

Au début, on justifiait les régimes de pension en disant qu'ils permettaient d'augmenter la loyauté des employés et de réduire le nombre de grèves et le roulement du personnel. Plus tard, lorsque les employeurs ont constaté que les pensions ne les aidaient pas beaucoup à atteindre ces objectifs, ils se sont plus intéressés à la valeur des retraites obligatoires. C'était la période de l'organisation scientifique du travail. On pensait alors que les travailleurs plus âgés (plus de 45 ans) ne pouvaient pas suivre les autres.

À cette époque, les fournisseurs de régimes privés de pension ne comprenaient pas très bien les réalités actuarielles de leurs régimes de pension. Au cours des deux premières décennies du siècle, la plupart des grosses compagnies finançaient leurs pensions à partir de leurs fonds d'exploitation et ne gardaient aucune réserve à ce sujet.

Première loi canadienne sur les régimes privés de pension

La *Canadian Government Annuities Act*, adoptée en 1908, fut la première loi canadienne à encourager les travailleurs à mettre de l'argent de côté pour leur retraite. Cette loi les encourageait à se préparer financièrement pour leur retraite par l'achat d'une pension gouvernementale. Elle leur permettait

d'acheter divers types de pension pour divers montants et diverses périodes. Une fois parvenu à un âge donné, la personne commencerait à recevoir des prestations annuelles pour un montant déterminé. Le gouvernement garantissait ces prestations et assumait tous les coûts de leur administration. Le problème, toutefois, est que peu de Canadiens avaient les moyens d'acheter leur participation à un tel régime.

Les pensions : des moyens de contrôler les travailleurs

En 1923, après l'échec retentissant du régime de pension de Morris Packing Company, le gouvernement, des experts-conseils et des compagnies d'assurance ont proposé des réformes en mentionnant surtout que les coûts des pensions doivent être comptabilisés, que les fonds doivent être détenus par un fiduciaire indépendant et que la pension doit devenir un droit des travailleurs.

Des réformes ont été apportées sur chacun des trois points ci-dessus. Au début, la plupart des régimes de pension n'étaient pas contributifs, de telle sorte que les employeurs pouvaient les abolir n'importe quand. Il était difficile de calculer les coûts actuariels de la plupart des régimes, étant donné que les prestations étaient basées sur le salaire final. Les fonds en fiducie coûtaient cher et pouvaient être perçus comme un actif des employés. Les compagnies ne voulaient pas confier les fonds à un autre établissement parce qu'elles pensaient pouvoir mieux les utiliser elles-mêmes. Enfin, l'acquisition des droits aux pensions n'était pas du tout apprécié, étant donné que les employeurs voulaient accorder des pensions seulement pour récompenser leurs employés qui avaient de longues années de service. En règle générale, les réformistes voulaient que les pensions soient des salaires différés, alors que les compagnies voulaient s'en servir pour exercer un contrôle sur leurs employés.

Influence des syndicats dans l'établissement de pensions dans les milieux de travail au cours de l'après-guerre.

Au cours de l'après-guerre, ce sont la croissance du mouvement syndical et les négociations collectives qui ont le plus contribué à l'augmentation du nombre de régimes de pension dans les milieux de travail. Le syndicat United Mine Workers, puis COI (CIO) furent les premiers à exiger, pour les pensions, des normes à l'échelle de l'industrie au Canada et aux États-Unis. Ils ont

réussi, et ce presque exclusivement grâce à leurs efforts, à faire en sorte que, entre 1945 et 1960, le pourcentage des travailleurs couverts par un régime de pension est passé 19 % à 40 %. Ce pourcentage de 40 % des travailleurs couverts par un régime de pension au travail est resté assez constant jusque vers 1990, puis il a commencé à baisser pour se situer à 33,6 % seulement de nos jours.

••• Le régime de pension actuel du Canada

C'est durant la décennie qui a suivi la Première Guerre mondiale (1920-1930) que le gouvernement fédéral a commencé à s'occuper sérieusement de la sécurité du revenu.

Le gouvernement fédéral s'est occupé des pensions non seulement parce qu'il tenait en haute estime les anciens combattants, mais aussi à cause de l'agitation sociale, comme la grève générale de Winnipeg. Des anciens combattants ne pouvaient pas obtenir des emplois garantis et se trouvaient sans ressources malgré les promesses de la société.

Old Age Pensions Act (Loi sur les pensions de vieillesse), 1927

Le gouvernement a donc créé des pensions de survivant et des pensions d'invalidité pour les anciens combattants et leurs familles. Toutefois, le besoin d'un régime national de pension de retraite se faisait de plus en plus sentir. La *Loi relative aux rentes sur l'État* (1908) n'était pas une solution, étant donné que peu de personnes avaient les moyens d'y participer. Au cours des années 1920, les politiciens ont de nouveau senti le besoin de fournir une aide financière aux personnes âgées. En 1924, le Parlement a chargé un comité spécial d'étudier la question des pensions.

Des politiciens, comme James S. Woodsworth et Abraham A. Heaps, ont milité en faveur d'un régime de pension national. Lorsque Mackenzie King a enfin obtenu une majorité au Parlement, en 1926, il a respecté la promesse qu'il avait faite à Woodsworth et Heaps en déposant une loi qui est devenue en 1927 la *Old Age Pensions Act*. Le montant maximum de pension était de 20 \$ par mois ou 240 \$ par année. Cette pension était versée aux sujets britanniques qui avaient vécu au Canada pendant 20 ans. Elle se limitait aussi aux personnes âgées dont le revenu, y compris les prestations de pen-

sion, était inférieur à 365 \$ par année d'après un examen des ressources. Les Indiens inscrits étaient exclus.

Malgré son admissibilité réduite, cette loi marquait le début modeste de prestations modestes pour les Canadiens les plus pauvres. La portée du programme a ensuite été élargie de façon à comprendre les aveugles, par exemple. Il reste toutefois que, pour y avoir droit, les personnes âgées étaient encore obligées de subir un examen des ressources dégradant.

La pension est devenue encore plus impopulaire lorsque des lois provinciales ont été utilisées pour les examens des ressources. Les parents avaient droit à une aide à condition de pouvoir prouver qu'ils ne pouvaient pas compter sur l'aide de leurs enfants. Des fonctionnaires ont même encouragé certains parents âgés à intenter des poursuites contre leurs enfants pour les obliger à subvenir à leurs besoins. Une personne pouvait perdre le droit à des prestations de pension même après avoir commencé à les recevoir. On est même allé jusqu'à recouvrer des paiements de pension au moyen de poursuites contre les successions de prestataires décédés.

En 1939, la participation du Canada à la Deuxième Guerre mondiale a mis fin au chômage et ranimé l'économie. Cela n'a pas avantagé les personnes âgées, toutefois, étant donné que l'inflation dévaluait leurs pensions. Le contraste entre les gens prospères et la pauvreté des personnes âgées, de même que le souvenir de la crise économique, ont incité bien des gens à proposer un nouveau système national de sécurité sociale. Les partis politiques, les syndicats, les personnes âgées et des groupes d'intérêt sociaux ont exigé l'abolition des examens des ressources et la mise en place de politiques de protection des Canadiens qui vivent dans la pauvreté extrême.

Loi sur la sécurité de la vieillesse, 1951

En 1951, la Constitution a été modifiée afin de permettre au gouvernement fédéral d'adopter la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Cette loi, qui est entrée en vigueur en janvier 1952, créait un régime de pension financé par le gouvernement fédéral pour tous les hommes et femmes de 70 ans et plus, sauf les Indiens inscrits. Le montant maximum de pension de sécurité de la vieillesse était de 40 \$ par mois ou 480 \$ par année. Pour la première fois, les Canadiens âgés pouvaient recevoir une pension sans subir un examen de leurs ressources. Toutefois, la pension de sécurité de la vieillesse n'était pas un moyen de remplacement du revenu. Il s'agissait d'un filet de sécurité qui

offrait un soutien de base à toutes les personnes âgées répondant aux conditions de résidence.

Dans la mesure du possible, le montant ci-dessus devait s'ajouter aux épargnes ou aux prestations des régimes de pension privés. La plupart des gens, toutefois, subissent une très forte réduction de leur niveau de vie en prenant leur retraite. Durant cette période le revenu moyen des personnes âgées était de 50 % seulement des salaires dans l'industrie, même avec les paiements de sécurité de la vieillesse. Certains travailleurs avaient des régimes de pension reliés à leur emploi, mais cela présentait plusieurs problèmes : ces régimes étaient rattachés à un emploi particulier, ils n'étaient pas transférables et ils exigeaient normalement de très longues périodes de cotisations. Ces régimes ne prévoyaient pas grand-chose non plus comme prestations de survivant.

Régime de pensions du Canada / Régime de rentes du Québec, 1966

En 1966, le gouvernement Pearson a introduit le Régime de pensions du Canada afin de donner au public un régime de pension qui soit transférable, qui soit un meilleur remplacement du revenu et qui serait une meilleure assurance en cas de décès ou d'invalidité du soutien de famille. C'était un régime à cotisations obligatoires pour les travailleurs salariés et à leur propre compte de 18 à 70 ans. Un régime parallèle, le Régime de rentes du Québec, a été adopté durant la même année pour les travailleurs du Québec et leurs familles.

Deux régimes ont été créés parce que le gouvernement du Québec voulait rester le principal responsable du bien-être social de sa population, et tenait aussi à contrôler les fonds de pensions pour des investissements dans la province. Les autres provinces étaient libres aussi de créer leurs propres régimes parallèles, mais aucune ne l'a fait. La province de l'Ontario avait adopté son propre régime par une loi, mais elle ne l'a jamais mise en vigueur et a préféré par la suite appuyer le Régime de pensions du Canada dans l'intérêt national. Un Régime de pensions du Canada sans l'Ontario ou le Québec aurait connu de sérieux problèmes de crédibilité, et peut-être aussi de longévité. Les provinces pouvaient obtenir du capital de développement par des emprunts sur les excédents du Régime de pensions du Canada.

L'article 94A de la Constitution, qui avait été ajouté en 1951 afin de permettre au gouvernement fédéral d'adopter des lois sur les pensions de vieillesse, a été modifié. Ce changement permettait au Régime de pensions du Canada d'offrir une pension à des survivants et handicapés non « âgés », c'est-à-dire une pension autre qu'une pension de vieillesse. Cette attribution de prépondérance, aussi appelée disposition de la primauté, qui garantissait que le RPC n'aurait aucune conséquence sur tout régime de pension de vieillesse provincial, a été également maintenue, même si le texte a été légèrement modifié.

Au cours des cinq années suivantes, l'âge donnant droit à la pension de sécurité de la vieillesse et au Régime de pensions du Canada a été réduit à 65 ans. Les deux régimes ont aussi été indexés comme protection contre l'inflation.

Supplément de revenu garanti, 1967

Pour des fins d'équité, un supplément de revenu garanti (SRG) rattaché à la sécurité de la vieillesse a été adopté en 1967 comme mesure temporaire pour réduire davantage la pauvreté chez les personnes âgées. Le SRG, qui faisait partie du programme de sécurité de la vieillesse, prévoyait des paiements accrus pour les titulaires d'une pension de la vieillesse à faible revenu. Il fallait d'abord une évaluation de l'état des revenus, de telle sorte que le montant du supplément reçu par la personne diminuait à mesure que son revenu augmentait (maximum de 720 \$ par année – en dollars de 1967 - pour un pensionné seul). Ce supplément aidait surtout les gens qui prenaient leur retraite avant de pouvoir tirer des prestations du Régime de pensions du Canada.

Changements importants adoptés au cours des années 70 et 80

Au cours des années 70 et 80, plusieurs changements ont été apportés à notre régime de pensions public pour venir en aide aux femmes, aux petits salariés, aux personnes handicapées et à d'autres groupes plus susceptibles de vivre dans la pauvreté. Il s'agit en particulier des changements suivants :

- Une flexibilité en matière de retraite a été introduite en 1987 afin de donner aux cotisants au Régime de pensions du Canada la possibilité de recevoir une pension dès qu'ils ont atteint 60 ans.
- Le supplément de revenu garanti (SRG) introduit en 1967 est devenu permanent.

- L'allocation de conjoint a été introduite en 1975 et l'allocation au survivant a été introduite en 1985.
- Meilleure protection contre l'inflation : en 1973, les prestations de sécurité de la vieillesse ont été indexées chaque trimestre plutôt que chaque année, et l'indexation a été basée sur l'indice des prix à la consommation.
- Versements de prestations partielles de sécurité de la vieillesse aux personnes qui ne répondent pas aux obligations de résidence donnant droit à une pleine pension.
- La définition de « conjoint » a été ajoutée au Régime de pensions du Canada et a été redéfinie dans le programme de sécurité de la vieillesse afin d'inclure à la fois les conjoints en droit et les conjoints de fait.
- Des dispositions ont été ajoutées afin d'ajuster la période de cotisations au RPC ou à la RRQ pour les parents qui cessent de travailler pour élever leurs enfants.
- En 1988, les autochtones gagnant un revenu sur une réserve ont obtenu pour la première fois de pouvoir verser des cotisations au Régime de pensions du Canada et d'en tirer des prestations.
- En 2000, les prestations et obligations concernant la sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada ont été étendues pour la première fois aux conjoints de fait de même sexe.

Tumulte causé par la proposition du gouvernement Mulroney de mettre fin à l'indexation en 1985

Des changements régressifs ont aussi été apportés à notre régime de pensions du secteur public dans les années 80. Le gouvernement conservateur Mulroney est entré au pouvoir au milieu des années 80 en embrassant la même vague néoconservatrice (ou néolibérale) qui avait fait élire Mme Thatcher au Royaume-Uni et M. Reagan aux États-Unis. Le message était qu'il fallait réduire les programmes sociaux et offrir des prestations seulement aux personnes dans le besoin.

Dans son budget de mai 1985, Michael Wilson, le ministre des Finances, a déclaré qu'il fallait modifier les programmes sociaux de façon à offrir des prestations seulement à ceux et celles qui en avaient besoin. Il a annoncé que les prestations de la vieillesse ne seraient plus automatiquement

augmentées chaque année pour les premiers 3 % de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Cette annonce de désindexation de l'IPC a déclenché tout un tumulte parmi les groupes de personnes âgées. Le 19 juin, M. Mulroney a rencontré un groupe de personnes âgées venues protester, sous la pluie, devant l'édifice du Centre de la Colline du Parlement. M. Mulroney pensait réussir à les amadouer. Toutefois, devant les écrans de télévision, le public a pu voir Solange Denis, une personne âgée, dire publiquement au premier ministre : « Vous nous avez menti! Vous avez réussi à obtenir notre vote, et ensuite vous vous fichez de nous. »

La rencontre a été un désastre en relations publique pour le gouvernement. Huit jours plus tard, en présence de Mme Denis dans les tribunes, M. Wilson a pris la parole à la Chambre des communes pour annoncer que le gouvernement faisait volte-face et qu'il retirait son projet de désindexation partielle du RSV.

Cet épisode a appris une leçon importante au mouvement ouvrier. Il s'est rendu compte que les Canadiens ont bien raison de s'inquiéter à propos de la sécurité de leur retraite et que les politiciens qui cherchent à réduire les prestations de retraite s'exposent à l'opposition des syndicats et à la mobilisation de la population.

Fin de l'universalité de RSV, 1989

En 1989, le gouvernement fédéral, dans son budget, a annoncé une mesure de récupération qui mettait fin à l'universalité des paiements de sécurité de la vieillesse. Le budget déclarait que les personnes âgées devaient désormais rembourser 15 ¢ de pension pour chaque dollar de revenu net gagné à partir d'un certain seuil établi à 53 215 \$. Les personnes âgées recevaient leurs chèques mensuels de sécurité de la vieillesse, mais le printemps suivant, lorsqu'elles produisaient leurs déclarations d'impôt sur le revenu, le montant en question était « récupéré » sur leurs prestations de sécurité de la vieillesse.

Toutefois, le seuil d'entrée en vigueur de la récupération était indexé en partie seulement contre l'inflation. L'indexation était maintenue seulement sur le taux d'inflation qui dépassait 3 %, comme dans le cas de la réforme de 1985 (voir plus haut). Autrement dit, le niveau de seuil était appelé à baisser en réalité.

En juillet 1996, le gouvernement libéral a modifié le programme en question. Dorénavant, l'admissibilité serait établie avant le paiement des prestations et serait basée sur un calcul de l'impôt sur le revenu de l'année précédente. Par conséquent, le gouvernement réduisait les paiements aux personnes âgées plus en moyen avant de leur envoyer leurs chèques, au lieu de leur demander de rembourser des montants reçus en trop sur leurs chèques déjà payés.

Maintenant, les prestations sont versées moins le montant de récupération, et le calcul est basé sur la déclaration d'impôt sur le revenu de l'année précédente. Les personnes âgées fortunées ne reçoivent plus aucun montant nominal. Dans le régime de récupération des Conservateurs, les personnes âgées recevaient au moins une prestation nominale chaque mois, puis un montant de récupération leur était réclamé lorsqu'elles produisaient leur déclaration d'impôt sur le revenu. Les Conservateurs avaient donc maintenu au moins un semblant d'universalité, alors que les Libéraux ont éliminé même cela.

La récupération (indexée en partie) des Conservateurs a mis fin à l'universalité de RSR parce que les versements étaient désormais basés sur le niveau de revenu. Le gouvernement a voulu dorer la pilule en expliquant au public que la désindexation touchait seulement les 4,3 % des personnes âgées qui sont les plus riches, que ces gens ne devraient pas normalement obtenir de l'aide du gouvernement. Il reste, toutefois, que cette désindexation partielle finira par toucher un nombre accru de personnes âgées (cela dépend du taux d'inflation). La politique de récupération devenait donc un autre exemple de politique de camouflage, que le gouvernement cherchait à justifier en qualifiant de raisonnable ses programmes ciblés.

Changements au RPC pour en garantir la viabilité, 1998

La viabilité des pensions publiques au Canada est devenue une question politique importante au cours des années 90. L'espérance de vie était à la hausse et les personnes âgées occupaient une proportion plus grande de la population. En même temps, le nombre de travailleurs qui versaient des cotisations au Régime de pensions du Canada (RPC) était à la baisse. Bien des gens se demandaient s'ils pourraient encore tirer une pension au moment de leur retraite.

Comme la question devenait de plus en plus inquiétante, le gouvernement du Canada et les provinces ont convenu d'apporter des changements au RPC en 1998. Les taux des cotisations au RPC ont été augmentés. L'Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC) a été créé pour le placement des fonds qu'il n'était pas nécessaire de verser immédiatement comme prestations. Des changements ont été apportés dans l'administration et le calcul des prestations.

Les changements ainsi apportés ont donné une base financière solide au RPC. Malgré le vieillissement de la population, le Régime de pensions du Canada sera encore là pour servir les générations futures. En décembre 2006, le fonds de réserve du RPC atteignait 110,8 milliards de dollars. Il devrait atteindre 147 milliards en 2010 et plus de 200 milliards dans dix ans. D'après des prévisions actuarielles, le montant des cotisations au RPC devrait dépasser celui des prestations jusqu'en 2022, de telle sorte qu'il reste une période de 16 ans avant qu'il devienne nécessaire de tirer de l'argent du fonds de réserve pour contribuer aux prestations du RPC. En 2010, le RPC devrait être le régime de pension le plus important au monde.

Le gouvernement Martin a pris des mesures pour essayer de protéger l'OIRPC contre un programme de placements progressifs des fonds de pension en lui interdisant de tenir compte des considérations *sociales* et *politiques*. Il a aussi refusé d'y nommer des représentants du mouvement ouvrier – ce qui est tout à fait contraire à la situation au Québec, où un haut représentant syndical fait partie du conseil des placements des fonds de la Régie des rentes du Québec. Le gouvernement fédéral devra éventuellement tenir compte des priorités syndicales progressives, étant donné l'importance du fonds du Régime de pensions du Canada et le fait que ses bénéficiaires comprennent tous les Canadiens au travail.

Sécurité des pensions gouvernementales

Même si les personnes âgées compteront pour un pourcentage plus élevé de notre population, au Canada les pensions gouvernementales sont garanties et continueront à soutenir de nombreuses générations futures.