

Calcul de la prestation de remplacement de revenu pour les vétérans de la Force de réserve

Micro-enquête

le 11 février, 2020

Veterans Ombudsman des Vétérans



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Veterans
Ombudsman

Ombudsman
des vétérans

Canada

Vision: *Traitement juste et respectueux des vétérans et de leurs familles*

Mission: *Être un agent de changement positif vers l'équité pour les vétérans et leurs familles*

Veterans
Ombudsman
des Vétérans

No. de cat. V104-23/2020F-PDF
ISBN 978-0-660-33754-8



Téléphone
(sans frais)
1-877-330-4343



Courriel
ovo.info.bov@canada.ca



Télocopieur
(sans frais)
1-888-566-7582



ATS (sans frais)
1-833-978-1639

Objectif

Enquêter sur les plaintes des vétérans de la Force de réserve selon lesquelles le calcul de la prestation de remplacement de revenu (PRR) – anciennement l'allocation pour perte de revenus (APR) – pour une blessure liée au service peut mener à des résultats injustes comparativement aux vétérans de la Force régulière dans des circonstances semblables.

Contexte

La PRR est une prestation mensuelle imposable qui fournit un soutien du revenu aux vétérans aux prises avec des obstacles à la réinsertion découlant de leur service^{iv}. Le site Web d'Anciens Combattants Canada (ACC) explique que les vétérans admissibles recevront le montant le plus élevé, soit 90 % de la solde à la libération, indexée jusqu'au jour présent soit le seuil minimum, indexé annuellement^v.

À la suite d'une enquête sur des plaintes adressées à notre bureau, le BOV a déterminé que, dans certains cas, la PRR pour les vétérans de la Force de réserve est calculée en utilisant une solde inférieure à la solde à la libération, conformément à l'alinéa 18(1)b) du *Règlement sur le bien-être des vétérans*^{vi}. La solde utilisée pour calculer la PRR est la solde à la fin de la classe de service au cours de laquelle un événement qui a mené au problème de santé s'est produit, lequel peut être différent de celui de la solde et la classe de service à la libération. Cette solde sera inférieure à la solde avant la libération si le militaire a progressé à un grade supérieur à celui qu'il occupait au moment de l'événement^{vii}.

Force de réserve du Canada

Les réservistes en service de **classe A** travaillent à temps partiel. Ils peuvent travailler aussi peu que trois (3) heures par mois ou jusqu'à douze (12) jours complets par mois. Les réservistes en service de classe A sont rémunérés en fonction du nombre d'heures qu'ils travaillent.

Les réservistes en service de **classe B** travaillent à temps plein pendant une période déterminée. Les contrats pour le service de classe B peuvent être aussi courts que treize (13) jours consécutifs ou aussi longs que trois (3) ans.

Le service de **classe C** est habituellement réservé au déploiement dans le cadre d'opérations nationales ou internationales. Les réservistes en service de classe C reçoivent la solde et les avantages de la Force régulière.

La Force de réserve est plus diversifiée que la Force régulière, la représentation des femmes et des minorités visibles étant plus élevée au sein de la Force de réserveⁱ. De toute la population des vétérans des FAC, les femmes représentent 19 % des réservistes en service de classe A et de classe B, 23 % des réservistes en service de classe C et seulement 13 % des membres de la Force régulièreⁱⁱ.

Dans la nouvelle politique de défense du Canada, l'une des priorités est d'accroître l'agilité des Forces armées canadiennes (FAC)ⁱⁱⁱ. Afin d'atteindre cet objectif, les FAC s'appuieront davantage sur la Force de réserve, ce qui portera à 30 000 le nombre de membres de la Première réserve, soit 1 500 de plus, ce qui créera de nouveaux rôles opérationnels pour la Force de réserve et une meilleure intégration de la Force de réserve dans les FAC.

Approche

Le BOV enquête sur les problèmes à l'aide d'un modèle d'équité à trois volets : traitement équitable, processus équitable et résultats justes. Le traitement équitable concerne la façon dont Anciens Combattants Canada entretient des rapports avec les vétérans. Il s'agit notamment d'être honnête et direct dans la communication et de fournir des renseignements clairs et faciles à comprendre. Le processus équitable porte sur la façon dont les décisions sont prises par Anciens Combattants Canada. Il s'agit notamment d'informer le vétéran des critères décisionnels, des décisions prises en temps opportun et des motifs valables de la décision. En ce qui concerne les résultats justes, la question est de savoir si la décision finale est équitable. Il s'agit notamment de fonder les décisions sur des renseignements pertinents, des décisions équitables et le fait que des personnes se trouvant dans une situation semblable devraient s'attendre à des résultats semblables. Le BOV enquête également sur les problèmes systémiques d'iniquité lorsque, par exemple, les programmes actuels ne répondent pas aux besoins en matière de services ou lorsque le problème découle d'une loi, d'un règlement ou d'une politique injuste.



Discussion et considérations

Les réservistes constateront que leur classe de service change pour un certain nombre de raisons, souvent automatiquement lorsque la durée de leur emploi change ou lorsqu'ils sont déployés volontairement pour servir leur pays à l'étranger ou dans des opérations nationales désignées. Au retour d'un déploiement, la classe de service du réserviste passe habituellement de la classe C à la classe A ou B. Si un réserviste est blessé pendant qu'il est en service et qu'il satisfait toujours aux exigences de l'universalité du service^{viiiix}, il peut continuer à servir, même si la blessure s'aggrave progressivement avec le temps; son service continu permet aux Forces armées canadiennes (FAC) de demeurer opérationnelles de façon efficace. Ce service continu n'est pas reconnu lorsque la PRR est calculée en fonction d'une solde que le réserviste a reçue des années auparavant à un grade inférieur. Par contre, toute la carrière militaire des vétérans de la Force régulière est automatiquement prise en compte lorsqu'ils reçoivent un soutien du revenu pour des blessures liées au service.

Les conséquences des blessures liées au service militaire peuvent s'étendre au-delà de la carrière militaire du réserviste. Étant donné que de nombreux réservistes occupent également un emploi civil, les blessures liées au service militaire peuvent avoir une incidence sur cet emploi, notamment en limitant l'accès aux promotions et en réduisant le potentiel de gagner un revenu avec le temps. Par contre, lorsqu'une blessure empêche les membres de la Force régulière de continuer à servir, la façon dont la PRR est calculée les aide mieux à maintenir leur revenu et, par conséquent, leur niveau de vie (parce que leur PRR représente 90 % de leur solde à temps plein au moment de la libération).

Exemple de cas

Un réserviste est blessé lors d'un événement en 1996 alors qu'il était en déploiement (service de classe C) au grade de caporal-chef. Le réserviste retourne chez lui, continue de servir et est promu. Finalement, en raison de l'aggravation de la blessure de 1996, il est libéré pour raisons médicales en 2019 du service de classe A au grade d'adjudant-maître. Ce vétéran présente une demande au programme de réadaptation et une demande de PRR pour la blessure subie en 1996, qui s'est progressivement aggravée et qui a entraîné sa libération pour raisons médicales.

Le calcul de la PRR du vétéran est fondé sur sa solde au moment de la blessure en 1996 (service de classe C au grade de caporal-chef), ce qui est considérablement inférieur à sa solde d'adjudant-maître avant sa libération.

Résultat injuste

Si le vétéran avait été membre de la Force régulière, la PRR aurait été calculée en fonction de la solde de l'adjudant-maître de 2019, plutôt que de celle du caporal-chef de 1996.

De même, le règlement ne tient pas compte des changements inévitables dans la situation d'une personne à mesure que sa vie change au fil du temps. Comme beaucoup de Canadiens, le mode de vie des membres de la Force de réserve changera en fonction de leur niveau de revenu (hypothèques, changement de situation familiale, ajout de personnes à charge, coûts des études des personnes à charge, etc.). Lorsqu'ils sont libérés en raison de blessures liées au service, ils s'attendent à recevoir une PRR conforme aux renseignements fournis sur le site Web externe d'ACC (90 % de la solde avant la libération, indexée). Toutefois, contrairement à leurs homologues de la Force régulière, les vétérans de la Force de réserve peuvent éprouver des difficultés financières découlant d'un niveau de revenu inattendu en raison d'un calcul de la PRR qui ne répond pas à leurs besoins ou à leurs attentes établis par ACC. De plus, s'il est déterminé par la suite que le vétéran a une diminution de la capacité de gain (DCG), cette différence dans la façon dont la PRR est calculée pour les réservistes pourrait continuer à avoir une incidence sur leur bien-être financier tout au long de sa vie.

Le soutien accru que la Force de réserve fournira aux FAC ne fait que souligner l'importance de mettre à jour les règlements pour assurer l'équité pour ce groupe de vétérans. Les recrues éventuelles envisageraient-elles de s'enrôler dans la Force de réserve si elles savaient qu'elles pourraient recevoir moins que leurs homologues de la Force régulière dans une situation semblable?

À la suite de nos enquêtes, ACC a fourni au BOV deux justifications techniques pour expliquer la méthode de calcul inéquitable de la PRR :

1. *Le règlement a été rédigé de façon à être conforme au Résumé de l'étude d'impact de la réglementation de 2006, dans lequel il a été noté que le calcul de l'APR se rapprochera le plus près possible du calcul de la prestation d'invalidité de longue durée prévue actuellement par le RARM (FAC-ILD)^x.*

La partie 3 du *Régime d'assurance-revenu militaire (RARM) – Police n° 901102*, c'est-à-dire le programme d'invalidité de longue durée des FAC, utilise une approche semblable. Le règlement semble avoir été établi à partir de la politique du RARM sans tenir compte de l'incidence sur tous les scénarios dans lesquels un membre quitte la Force de réserve. Le fait de refléter le RARM ou la politique des FAC sur l'invalidité de longue durée n'est pas une justification adéquate. ACC s'est écarté du modèle du RARM en 2015 lorsqu'ACC a modifié la solde théorique des réservistes en service de classe A et de classe B (avec moins de 180 jours de service) de 2 700 \$ (taux du RARM) au plus élevé de la solde militaire mensuelle ou de la solde de base d'un caporal. Puis, en 2016, une autre modification est apportée; la prestation de décès pour tous les vétérans est augmentée, passant de 75 % de la solde attribuée à 90 %. L'argument voulant que l'on s'appuie sur le RARM ne justifie pas un calcul inférieur de la PRR pour les réservistes qui sont libérés à un grade supérieur à celui où l'événement s'est produit et qui a entraîné la blessure liée au service.

2. *Si le vétéran a été rétrogradé pour quitter la Force régulière et s'enrôler dans la Force de réserve, il serait désavantageux de baser le calcul sur le grade à sa libération de la Force de réserve^{xi}.*

ACC a indiqué que ce scénario n'est pas rare, mais n'a fourni aucune donnée à l'appui. Cette justification ne justifie pas l'iniquité qui s'applique dans d'autres cas. Tel qu'il est actuellement rédigé, le règlement n'est bénéfique que lorsque le membre est libéré au moment de la blessure ou peu après, et lorsque le grade de la Force régulière était supérieur ou équivalent à celui de la Force de réserve au moment de sa libération. Dans la politique actuelle sur la PRR et dans les deux dernières politiques sur l'APR, il y a eu des dispositions qui permettent au Ministère de tenir compte des maladies évolutives *seulement si* le problème de santé physique ou mentale ne peut être associé à un événement ou une période de service en particulier. Par contre, les vétérans qui quittent la Force régulière sont automatiquement pris en considération pour l'aggravation progressive des problèmes de santé au fil du temps, en raison du service, et leur PRR est automatiquement calculée en fonction de leur solde à la libération.

Afin d'éviter tout biais^{xii} systémique involontaire à l'égard des membres de la Force de réserve et des vétérans, il est important que les responsables de l'élaboration des politiques adoptent une perspective « réserviste » lorsqu'ils élaborent ou mettent à jour des politiques. Cela comprendrait la prise en compte du contexte des différents types de service dans la Force de réserve et de la variété des cheminements de carrière au sein des Forces armées canadiennes entre les différentes classes de service.

Le BOV a demandé à ACC de nous fournir le nombre de vétérans de la Force de réserve dont la PRR est calculée en vertu de cet alinéa du *Règlement*. On nous a informés que ces décisions ne font pas l'objet d'un suivi et que les chiffres ne sont donc pas disponibles. ACC ne pouvait fournir que le nombre d'anciens membres de la Force de réserve qui étaient admissibles à la prestation : près de 3 000 vétérans en 2018.

Conclusion

Nous avons déterminé, en nous fondant sur notre enquête sur les plaintes, que le calcul de la PRR peut entraîner des résultats injustes pour les vétérans de la Force de réserve. Le résultat est souvent injuste pour les survivants et les orphelins des membres de la Force de réserve et des vétérans décédés, car leur PRR est calculée de la même manière que celle décrite ci-dessus.

Recommandation 1 :

Modifier le *Règlement sur le bien-être des vétérans* pour s'assurer que la prestation de remplacement de revenu est calculée équitablement pour les vétérans libérés de toute classe de service dans la Force de réserve.

Le BOV suggère la modification suivante au libellé de l'alinéa 18(1)b) du *Règlement sur le bien-être des vétérans* (et des autres articles pertinents) :

Dans le cas du vétéran libéré définitivement de la force de réserve, choisir la plus élevée des options suivantes :

- *la solde militaire mensuelle du vétéran au moment de sa libération,*
- *la solde militaire mensuelle du vétéran au moment de sa libération de la classe de service au cours de laquelle s'est produit l'événement à l'origine du problème de santé qui a mené à sa libération;*
ou
- *la solde minimum fixée.*

Recommandation 2 :

Corriger le biais systémique involontaire en appliquant une perspective « réserviste » à l'élaboration des politiques.



Le calcul de la PRR pour les vétérans de la Force de réserve entraîne des résultats injustes.

L'utilisation d'une solde inférieure à celle d'avant la libération pour calculer la PRR a les conséquences suivantes :

- Ne compense pas l'avancement de la carrière militaire.
- Ne répond pas aux attentes établies par ACC (90 % de la solde avant la libération).
- Peut entraîner des difficultés financières pour les vétérans et leur famille.

ⁱ Park, J. Profil des Forces canadiennes. Statistique Canada, perspective, 2008.
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/75-001-x/2008107/pdf/10657-fra.pdf?st=xLhifK04>

ⁱⁱ MacLean MB, Clow B, Ralling A, Sweet J, Poirier A, Buss J, Pound T et Rodd B. *Veterans in Canada Released Since 1998: A Sex-disaggregated Profile*, Anciens Combattants Canada, rapport de recherche technique, le 24 septembre 2018.

ⁱⁱⁱ Défense nationale. *Protection, Sécurité, Engagement : la politique de défense du Canada*, 2017
<http://dgpapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/docs/rapport-politique-defense-canada.pdf>

^{iv} Pour être admissibles, les vétérans doivent avoir été approuvés dans le cadre du Programme de réadaptation d'ACC pour un problème de santé physique ou mentale résultant principalement du service qui crée un obstacle à leur réinsertion. Dans certains cas, la PRR peut être maintenue à vie si le vétéran admissible est désigné comme ayant subi une *diminution de la capacité de gain*.

^v Anciens Combattants Canada. Prestation de remplacement de revenu, 30 mars 2019.
<https://www.veterans.gc.ca/fra/financier-support/income-support/income-replacement-benefit>

^{vi} *Règlement sur le bien-être des vétérans* DORS/2006-50. <https://laws.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2006-50/>

^{vii} Dans le cas des vétérans libérés de la Force de réserve qui ont des problèmes de santé qui ne peuvent être associés à un événement particulier et que les problèmes de santé physique ou mentale :

- sont progressifs (blessure ou maladie) et ne peuvent être attribuables à une période de service en particulier;
- découlent du service en raison de facteurs de prévalence qui ne sont pas liés à une période de service en particulier;
- découlent d'événements, d'activités ou d'expositions multiples pendant toutes les périodes de service.

L'évaluateur devra déterminer la période de service dont la solde militaire mensuelle est la plus élevée.

^{viii} Comme indiqué à la section 2.4 de la DOAD-5023-0, « [S]elon le principe de l'universalité du service ou du "soldat d'abord", les membres des FC doivent exécuter les tâches militaires générales ainsi que les tâches communes liées à la défense et à la sécurité, en plus des tâches de leur occupation militaire. Cela pourrait comprendre, sans y être limité, l'exigence d'être en forme physiquement, d'être apte à l'emploi et de pouvoir être déployé pour effectuer des tâches opérationnelles générales. »

^{ix} Défense nationale. DOAD 5023-0 Universalité du service, 31 août 2018. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/directives-ordonnances-administratives-defense/serie-5000/5023/5023-0-universalite-du-service.html>

^x Anciens Combattants Canada, Direction des politiques en matière de programmes, courriel daté du 3 juillet 2019.

^{xi} Anciens Combattants Canada, Direction des politiques en matière de programmes, courriel daté du 12 octobre 2018.

^{xii} Un biais systémique involontaire fait référence à un biais inconscient en faveur du service dans la Force régulière par rapport au service dans la Force de réserve, lorsque ce biais est enchâssé dans la politique, ce qui entraîne des résultats inéquitables.