



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Ombudsman
des vétérans

Veterans
Ombudsman

OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS | JUIN 2014

APPUYER LES VÉTÉRANS ATTEINTS D'UNE DÉFICIENCE GRAVE

RAPPORT

RAPPORT SUR L'ALLOCATION POUR DÉFICIENCE
PERMANENTE ET LE SUPPLÉMENT À L'ALLOCATION
POUR DÉFICIENCE PERMANENTE PRÉVUS PAR LA
NOUVELLE CHARTE DES ANCIENS COMBATTANTS

Canada

Bureau de l'ombudsman des vétérans

360 rue Albert, Bureau 1560

Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Appels en provenance du Canada (numéro sans frais): 1-877-330-4343

Appels à frais virés de l'étranger : 1-902-626-2919

Courriel: info@ombudsman-veterans.gc.ca

Cette publication est disponible en format électronique à www.ombudsman-veterans.gc.ca

This publication is also available in English at the link provided above.

V104-9/2014F-PDF

978-0-660-22554-8

MESSAGE DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS

J'ai le plaisir de vous présenter ce rapport, qui examine deux avantages financiers offerts par la Nouvelle Charte des anciens combattants aux vétérans atteints des déficiences les plus graves : l'allocation pour déficience permanente et le supplément à l'allocation pour déficience permanente (le supplément).

Les déficiences graves et permanentes ont des incidences économiques plus importantes que les déficiences moins graves sur les vétérans. L'allocation pour déficience permanente et le supplément sont particulièrement importants pour la sécurité financière de ceux atteints d'une déficience grave. Malheureusement, un trop grand nombre d'entre eux ne reçoivent pas ces avantages.

Mon bureau a reçu une centaine d'appels de la part de vétérans au sujet de ces avantages. Plusieurs de ces appels étaient des demandes de renseignements généraux, mais la moitié des appels étaient des plaintes liées à l'admissibilité. Le présent rapport cerne les problèmes qui découlent de la façon dont l'admissibilité est déterminée et propose des solutions afin de bien harmoniser les critères d'admissibilité et l'objectif de l'allocation pour déficience permanente et du supplément.

Je prie le gouvernement du Canada de mettre rapidement en œuvre les quatre recommandations formulées dans ce rapport pour que les vétérans atteints des déficiences les plus graves, ceux qui souffrent d'une invalidité grave qui a changé leur vie et qui a une incidence directe sur leurs possibilités d'emploi et d'avancement professionnel, reçoivent l'aide financière dont ils ont besoin.



Guy Parent
Ombudsman des vétérans

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS.....	1
TABLE DES MATIÈRES.....	2
LE MANDAT DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS	3
SOMMAIRE DU RAPPORT.....	4
INTRODUCTION.....	6
MÉTHODOLOGIE	8
APERÇU DES AVANTAGES	9
Allocation pour déficience permanente	9
Supplément à l'allocation pour déficience permanente	12
ANALYSE	16
Politique sur l'allocation pour déficience permanente	16
Statistiques sur l'allocation pour déficience permanente	20
Politique sur le supplément à l'allocation pour déficience permanente	25
Statistiques sur le supplément à l'allocation pour déficience permanente.....	27
Importance de l'allocation pour déficience permanente et du supplément pour la sécurité financière des vétérans atteints des déficiences les plus graves.....	28
RÉSUMÉ DES RÉSULTATS.....	32
AMÉLIORER L'ACCÈS AUX AVANTAGES.....	34
CONCLUSION.....	38
RECOMMANDATIONS	40
ANNEXE	41

LE MANDAT DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS

Le Bureau de l'ombudsman des vétérans (BOV), créé par décret en conseil (C.P. 207-530, le 3 avril 2007), veille à ce que les vétérans, les membres actifs des Forces armées canadiennes (FAC) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ainsi que les autres clients d'Anciens Combattants Canada (ACC) soient traités avec respect, conformément à la *Déclaration des droits des anciens combattants*, et à ce qu'ils reçoivent les services et les avantages dont ils ont besoin de manière équitable, rapide et efficace.

Le Bureau traite les plaintes, les questions d'ordre systémique et les nouveaux enjeux relatifs aux programmes et aux services fournis ou administrés par ACC, en plus d'examiner les questions d'ordre systémique liées au Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

L'ombudsman des vétérans est un agent indépendant et impartial qui veille à ce que les vétérans et les autres clients d'ACC soient traités de manière équitable. L'ombudsman évalue l'équité en termes de pertinence (Les programmes et les services répondent-ils aux besoins?), de caractère suffisant (Les bons programmes et les bons services sont-ils dotés de ressources suffisantes?) et d'accessibilité (Les critères d'admissibilité créent-ils des obstacles injustes et peut-on avoir accès rapidement et facilement aux avantages et aux services d'ACC?).

Conformément à la *Déclaration des droits des anciens combattants*, les vétérans et tous les autres clients d'ACC ont le droit :

- ◇ d'être traités avec respect, dignité, équité et courtoisie;
- ◇ de prendre part aux discussions qui les concernent, eux et leur famille;
- ◇ d'être accompagnés lors de leurs rencontres avec ACC;
- ◇ d'obtenir de l'information claire sur les programmes et les services, en français ou en anglais, conformément à la *Loi sur les langues officielles*;
- ◇ de savoir que leur vie privée sera protégée conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*; et
- ◇ de recevoir des avantages et des services conformément aux normes de service et d'être informés de leurs droits d'appel.

S'ils croient que l'un ou l'autre de leurs droits n'a pas été respecté, ils ont le droit de déposer une plainte auprès du BOV et d'être assurés qu'elle soit prise en considération.

SOMMAIRE DU RAPPORT

L'allocation pour déficience permanente est un avantage financier prévu par la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*¹ (mieux connue sous le nom de Nouvelle Charte des anciens combattants). Elle est versée en fonction de trois catégories et vise à compenser la perte de capacité de gagner un revenu ou, plus précisément, les effets d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel des vétérans.

Le supplément à l'allocation pour déficience permanente (le supplément) fournit un soutien financier additionnel aux vétérans qui touchent l'allocation pour déficience permanente, qui sont considérés comme frappés d'une incapacité totale et permanente et qui sont incapables d'occuper un emploi rémunérateur et convenable.²

Le présent rapport souligne que la prédominance des critères fonctionnels, physiques et mentaux utilisés pour évaluer le degré de déficience ne concorde pas avec l'objectif de l'allocation pour déficience permanente. En outre, la liste des déficiences figurant au *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*³ est restrictive et n'offre pas la souplesse nécessaire pour tenir compte des autres déficiences graves et permanentes qui peuvent avoir une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. Ces deux lacunes ont des répercussions sur l'admissibilité à l'avantage.

Le rapport démontre également que 48 pour cent des vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente ne touchent pas l'allocation pour déficience permanente ni le supplément. En outre, la très grande majorité des bénéficiaires de l'allocation, y compris bon nombre des vétérans les plus gravement blessés ou malades, touche l'allocation au taux le plus bas (catégorie 3). Le BOV n'a trouvé aucun élément de preuve permettant de conclure que les arbitres des prestations d'invalidité d'ACC tiennent compte des effets d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel des vétérans au moment de déterminer la catégorie qui s'applique.

Le rapport formule quatre recommandations en vue d'améliorer l'accessibilité de l'allocation pour déficience permanente et du supplément pour les vétérans qui souffrent d'une déficience grave et

¹ *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (L.C. 2005, ch. 21)

² Le terme « emploi rémunérateur et convenable » est défini dans le *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* comme un emploi pour lequel le vétéran est raisonnablement qualifié en raison de sa scolarité, de sa formation et de son expérience et pour lequel il gagne un salaire mensuel égal à au moins 66 2/3 % de son revenu attribué (c.-à-d. 66 2/3 % du salaire militaire mensuel touché avant la libération).

³ *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (DORS/2006-50)

permanente liée au service et ayant une incidence sur leurs possibilités d'emploi et d'avancement professionnel et pour leurs survivants.

Premièrement, la définition de « déficience grave et permanente » prévue à l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* devrait être élargie pour inclure « toute autre maladie ou blessure grave et permanente ayant une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel ». Cette modification permettra de mieux harmoniser la définition de « déficience grave et permanente » et l'objectif de l'allocation pour déficience permanente.

Deuxièmement, il faut changer la façon dont les arbitres des prestations d'invalidité d'ACC évaluent le degré de déficience et, par conséquent, l'admissibilité à l'allocation pour déficience permanente. Il pourrait également y avoir une incidence sur l'admissibilité au supplément. Les politiques et réglementations applicables d'ACC doit inclure des critères particuliers liés à la « perte de capacité de gagner un revenu » pour que les arbitres des prestations d'invalidité tiennent également compte de la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel lorsqu'ils déterminent le degré de déficience.

Troisièmement, les effets de la déficience grave et permanente sur la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel doivent servir de guide à la détermination de la catégorie de l'allocation pour déficience permanente qui s'applique. Autrement dit, plus les effets de la déficience sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel sont grands, plus la catégorie doit être élevée. C'est la seule façon de veiller à ce que l'indemnité accordée aux vétérans qui souffrent d'une déficience grave et permanente soit bien harmonisée avec l'objectif stratégique de l'allocation pour déficience permanente.

Enfin, le rapport recommande également que le plein montant de l'allocation pour déficience permanente et du supplément soit versé au survivant pendant une période d'un an suivant le décès du vétéran. Cette façon de faire permettra au survivant de s'adapter à sa nouvelle situation financière sans le stress supplémentaire lié à une réduction importante et immédiate du soutien du revenu. Cette approche reconnaît également que les répercussions économiques de la déficience grave ou de l'incapacité totale du vétéran continuent d'avoir une incidence sur la situation financière du survivant après le décès du vétéran.

Grâce à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport, ACC améliorera l'accès des vétérans les plus gravement blessés ou malades à l'allocation pour déficience permanente et au supplément pour compenser la perte à vie de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. La mise en œuvre des recommandations permettra également d'offrir une certaine stabilité financière au survivant du vétéran pendant une période d'un an suivant le décès du vétéran.

INTRODUCTION

ACC administre un certain nombre de programmes offrant des services et des avantages aux vétérans, aux membres actifs des Forces armées canadiennes (FAC) et à leur famille.⁴ Deux des avantages financiers prévus par la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (mieux connue sous le nom de Nouvelle Charte des anciens combattants) – l'allocation pour déficience permanente et le supplément à l'allocation pour déficience permanente (le supplément) – ont été créés pour fournir un soutien financier additionnel aux vétérans des FAC⁵ les plus gravement blessés ou malades.

L'allocation pour déficience permanente est un avantage financier imposable et est versée en fonction de trois catégories. Elle vise à compenser la perte de capacité de gagner un revenu ou, plus précisément, les effets d'une déficience grave et permanente sur la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.⁶ Cependant, comme le présent rapport le démontrera, les critères utilisés pour déterminer l'admissibilité à l'avantage sont axés sur les effets physiques, mentaux et fonctionnels de la déficience, plutôt que sur son incidence sur la capacité du vétéran de gagner un revenu. En outre, la liste des affections qui constituent une déficience reconnue comme grave et permanente est restrictive et n'offre pas la souplesse nécessaire pour tenir compte d'autres déficiences graves et permanentes qui ont aussi une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel des vétérans.

Le rapport démontre qu'il y a un manque de cohérence entre l'objectif de l'allocation pour déficience permanente et la prédominance des critères fonctionnels, physiques et mentaux utilisés pour évaluer le degré de déficience. Ce manque de cohérence a une incidence sur l'accès à l'avantage. En outre, en raison de la façon dont les critères permettant d'évaluer le degré de déficience ont été conçus, la très grande majorité des vétérans éligibles touchent l'allocation au taux le plus bas (catégorie 3), en dépit du fait que leur déficience peut avoir une incidence profonde sur leurs possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.

Le supplément à l'allocation pour déficience permanente est un nouvel avantage imposable entré en vigueur le 3 octobre 2011 par la promulgation de la *Loi améliorant la Nouvelle Charte des anciens combattants*.⁷ Le supplément vise à fournir un soutien financier additionnel aux vétérans qui touchent l'allocation pour déficience permanente, qui sont considérés comme frappés d'une incapacité totale et

⁴ Des services et des avantages sont également offerts aux membres de la Gendarmerie royale du Canada sous le régime de la *Loi sur les pensions*.

⁵ Aux fins du présent rapport, sauf indication contraire, le terme « vétéran » veut dire un vétéran des Forces armées canadiennes.

⁶ *Règlement modifiant le Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, Gazette du Canada : Partie I, vol. 145, n° 28, le 9 juillet 2011

⁷ *Loi améliorant la Nouvelle Charte des anciens combattants*, L.C. 2011, ch. 12

permanente et qui sont incapables d'occuper un emploi rémunérateur et convenable.⁸ Cependant, presque la moitié des vétérans frappés d'une telle incapacité ne touchent ni l'allocation pour déficience permanente, ni le supplément.

Enfin, contrairement à certains autres avantages offerts aux vétérans, l'allocation pour déficience permanente et le supplément ne sont pas versés au survivant après le décès du vétéran. La cessation de ces indemnités représente une réduction importante et immédiate du soutien du revenu pour le conjoint en deuil, alors qu'il est en période de stress élevé et d'incertitude financière.

Dans son rapport publié en juin 2013 et intitulé *Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : le rapport*⁹, l'ombudsman des vétérans soulève des préoccupations relatives à l'accessibilité de l'allocation pour déficience permanente et du supplément. Le présent rapport de suivi décrit en détail ces préoccupations et présente une analyse des lois, des règlements et des statistiques et politiques d'ACC qui se rapportent à ces avantages. Le rapport recommande quatre changements pour améliorer l'accessibilité à l'allocation pour déficience permanente et au supplément pour les vétérans qui souffrent d'une déficience grave et permanente liée au service et ayant une incidence sur leurs possibilités d'emploi et d'avancement professionnel et pour leurs survivants.

⁸ Anciens Combattants Canada (2012), *Politique sur l'allocation pour déficience permanente (ADP) et le supplément à l'ADP*. Source : <http://www.veterans.gc.ca/fra/about-us/policy/document/1092>

⁹ Ombudsman des vétérans (2013), *Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : le rapport*. Source : <http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/reports-rapports/rep-rap-05-2013-fra.cfm>

MÉTHODOLOGIE

L'approche adoptée dans le présent rapport comprend :

- ◇ l'examen de la Nouvelle Charte des anciens combattants et de son règlement, ainsi que l'examen des politiques, des lignes directrices et des procédures d'ACC en ce qui concerne l'allocation pour déficience permanente, le supplément et l'allocation d'incapacité exceptionnelle;¹⁰
- ◇ l'analyse des statistiques fournies par ACC au sujet de l'allocation pour déficience permanente et du supplément;
- ◇ l'examen d'un échantillon représentatif de lettres de décision envoyées aux vétérans ayant demandé l'allocation pour déficience permanente et le supplément;¹¹
- ◇ l'analyse des plaintes déposées par les vétérans auprès du BOV relativement à l'allocation pour déficience permanente et au supplément; et
- ◇ la modélisation¹² de l'allocation pour déficience permanente et du supplément pour en déterminer les effets sur la sécurité financière des vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente après l'âge de 65 ans.

¹⁰ Le présent rapport ne porte pas sur l'allocation d'incapacité exceptionnelle, mais il en est question, car cette allocation vise également les incapacités graves (exceptionnelles).

¹¹ Anciens Combattants Canada a fourni au Bureau de l'ombudsman des vétérans un échantillon représentatif de 506 lettres avec un niveau de confiance de 90 % et un intervalle de confiance de 5 %. Il y avait 156 lettres de refus et 350 lettres d'approbation; 80 % étaient rédigées en anglais et 20 % étaient rédigées en français.

¹² L'objectif principal de la modélisation consiste à analyser les effets de diverses options.

APERÇU DES AVANTAGES

Allocation pour déficience permanente

La *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*¹³ prévoit qu'une allocation pour déficience permanente imposable peut être versée mensuellement au vétéran qui présente un ou plusieurs problèmes de santé physique ou mentale lui occasionnant une déficience grave et permanente. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (daté du 9 juillet 2011) se rapportant à la modification réglementaire de cette loi confirme que l'allocation pour déficience permanente prévue par la Nouvelle Charte des anciens combattants vise à compenser la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel causée par une déficience grave et permanente¹⁴.

La *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* énumère deux conditions qui doivent être remplies pour que le ministre puisse verser cette allocation à un vétéran qui souffre d'un problème de santé physique ou mentale lui occasionnant une déficience grave et permanente :

- ◇ une demande de services de réadaptation doit déjà avoir été approuvée pour le problème de santé occasionnant la déficience; et
- ◇ le vétéran doit avoir reçu une prestation d'invalidité pour le problème de santé occasionnant la déficience¹⁵.

Le terme « déficience grave et permanente » est défini dans le *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* et précisé dans la politique d'ACC. N'importe laquelle des situations suivantes constitue une déficience grave et permanente :

- ◇ l'amputation d'un membre au niveau ou au-dessus du coude ou du genou;
- ◇ l'amputation de plus d'un membre inférieur ou supérieur à quelque niveau que ce soit;
- ◇ la perte totale et permanente de l'usage d'un membre;
- ◇ la perte complète et permanente de la vision, de l'ouïe ou de la parole;
- ◇ toute maladie mentale grave et permanente qui présente des symptômes de déficience considérable des capacités fonctionnelles du vétéran;

¹³ *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, L.C. 2005, ch. 21, art. 38

¹⁴ *Règlement modifiant le Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, Gazette du Canada : Partie I, vol. 145, n° 28, le 9 juillet 2011

¹⁵ *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, L.C. 2005, ch. 21, art. 38

- ◇ le besoin permanent d'aide physique d'une autre personne pour accomplir la plupart des activités de la vie quotidienne¹⁶ (la politique prévoit « au moins quatre activités »); ou
- ◇ le besoin permanent de supervision (la politique prévoit « au moins deux fois par semaine pendant au moins une heure par visite »).¹⁷

Le *Règlement* énumère également les critères dont ACC doit tenir compte au moment d'évaluer le degré de déficience :

- ◇ le besoin de soins en établissement;
- ◇ le besoin d'aide ou de supervision;
- ◇ l'étendue de la perte d'usage d'un membre;
- ◇ la fréquence des symptômes;
- ◇ l'étendue des troubles psychiatriques; et
- ◇ l'étendue de la perte de capacité de gagner sa vie d'une personne présentant une déficience semblable.¹⁸

Le degré de déficience est précisé dans la politique d'ACC en fonction de trois plans :

- ◇ le plan fonctionnel – besoin d'aide et de supervision;
- ◇ le plan physique – perte d'un ou de plusieurs membres ou perte de l'usage d'un ou de plusieurs membres, perte de la vision, de l'ouïe ou de la parole;
- ◇ le plan mental – degré de déficience psychiatrique/fréquence des symptômes.¹⁹

Ce sont les arbitres des prestations d'invalidité qui travaillent à l'Administration centrale d'ACC à Charlottetown qui déterminent si un vétérans satisfait aux critères d'admissibilité de l'allocation pour déficience permanente. Le processus décisionnel comprend l'examen du formulaire de demande du vétérans ainsi que d'autres documents à l'appui qui se rapportent aux deux dernières années et qui décrivent l'affection et le degré de déficience.

L'allocation est versée en fonction de trois catégories, selon l'évaluation du degré de la déficience fonctionnelle, physique ou mentale.²⁰ Bien que la politique d'ACC prévoie que l'étendue de la perte de capacité de gagner un revenu doit également être examinée, le BOV n'a trouvé aucun critère précis dans la politique pour servir de guide à cet examen.

¹⁶ Les activités de la vie quotidienne sont les suivantes : l'alimentation, l'hygiène personnelle, l'habillement, les soins personnels, les déplacements/la mobilité/les transferts/les soins des pieds, l'élimination et la propreté, et la prise de médicaments.

¹⁷ *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (DORS/2006-50)

¹⁸ Ibid, art. 41

¹⁹ Anciens Combattants Canada (2012), *Politique sur l'allocation pour déficience permanente (ADP) et le supplément à l'ADP*. Source : <http://www.veterans.gc.ca/fra/about-us/policy/document/1092>

²⁰ La catégorie peut être modifiée à la suite du réexamen de la demande.

Une fois la catégorie attribuée, le montant correspondant est versé au vétéran sur une base mensuelle selon les taux imposables suivants²¹ :

- ◇ catégorie I : 1 724,65 \$;
- ◇ catégorie II : 1 149,78 \$; et
- ◇ catégorie III : 574,89 \$.

L'allocation est payable à vie, tant que le vétéran continue de satisfaire aux critères d'admissibilité. L'allocation prend fin lorsque le vétéran meurt.

L'allocation doit être versée à compter de la plus tardive des dates suivantes :

- ◇ le jour où la demande d'allocation a été faite, ACC considère qu'une demande a été faite lorsque toutes les exigences applicables aux demandes ont été remplies à la satisfaction du Ministère; ou
- ◇ le jour qui précède d'une année la date de la décision.²²

Selon ACC, les principales raisons pour lesquelles l'allocation pour déficience permanente est refusée sont les suivantes :

- ◇ le vétéran touche une allocation d'incapacité exceptionnelle;²³
- ◇ la demande de services de réadaptation du vétéran n'a pas été approuvée pour le problème de santé occasionnant la déficience permanente; et
- ◇ le vétéran ne satisfait pas aux critères d'admissibilité de l'allocation (c.-à-d. qu'il n'y a pas de preuves suffisantes pour affirmer que le demandeur est atteint d'une déficience grave et permanente).

Enfin, les vétérans peuvent faire appel à la décision concernant l'admissibilité à l'allocation pour déficience permanente devant l'Unité nationale des appels de premier palier (bureau régional de l'Atlantique) et l'Unité des appels de deuxième palier (Direction générale des politiques, Administration centrale, à Charlottetown) d'Anciens Combattants Canada²⁴.

²¹ Taux en vigueur en janvier 2014.

²² Autrement dit, une période de rétroactivité d'un an avant la date de décision.

²³ L'allocation d'incapacité exceptionnelle est une indemnité prévue par la *Loi sur les pensions*. Elle est offerte aux vétérans pensionnés admissibles qui souffrent d'une incapacité exceptionnelle qui est la conséquence de l'invalidité pour laquelle ils reçoivent une prestation d'invalidité ou qui a été totalement ou partiellement causée par celle-ci. La *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, L.C. 2005, ch. 21, par. 38(1.1) prévoit que le vétéran qui a reçu ou reçoit l'allocation d'incapacité exceptionnelle prévue par la *Loi sur les pensions* ne peut recevoir l'allocation pour déficience permanente.

²⁴ Si le vétéran n'est toujours pas satisfait après l'appel de deuxième palier, il peut interjeter appel à la Cour fédérale.

Supplément à l'allocation pour déficience permanente

Le supplément est un avantage mensuel imposable qui est entré en vigueur le 3 octobre 2011 par la promulgation de la *Loi améliorant la Nouvelle Charte des anciens combattants*. Il s'élève à 1 056,96 \$²⁵ et est payable à vie, tant que le vétéran continue de satisfaire aux critères d'admissibilité. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (daté du 9 juillet 2011) se rapportant à la modification réglementaire de cette loi confirme que le supplément vise à fournir un soutien financier additionnel aux vétérans qui sont considérés comme frappés d'une incapacité totale et permanente et qui ne sont plus capables d'accomplir un travail considéré comme un emploi rémunérateur et convenable²⁶.

La politique d'ACC précise que, pour avoir droit au supplément, le vétéran doit toucher l'allocation pour déficience permanente (n'importe quelle catégorie) et être atteint d'une incapacité totale et permanente²⁷. Le *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* définit l'incapacité totale et permanente comme « [...] l'incapacité d'un vétéran d'accomplir tout travail considéré comme un emploi rémunérateur et convenable en raison d'un problème de santé physique ou mentale permanent »²⁸.

Le *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* définit l'emploi rémunérateur et convenable comme « [...] tout emploi pour lequel le vétéran est raisonnablement qualifié en raison de sa scolarité, de sa formation et de son expérience et pour lequel il gagne un salaire mensuel égal à au moins 66 2/3 pour cent du revenu attribué [c.-à-d. 66 2/3 pour cent du salaire militaire mensuel touché avant la libération] ».²⁹

On s'attend à ce que les problèmes de santé occasionnant l'incapacité totale et permanente ne s'amélioreront pas au point où le vétéran pourrait retrouver la capacité d'occuper un emploi rémunérateur et convenable. Lorsque le vétéran a plus d'un problème de santé, l'incapacité totale et permanente doit se rapporter aux problèmes de santé pour lesquels le vétéran est devenu admissible aux services de réadaptation.

Bref, pour toucher le supplément, le vétéran doit avoir droit à l'allocation pour déficience permanente et être frappé d'une incapacité totale et permanente.

²⁵ Taux en vigueur en janvier 2014.

²⁶ *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, Gazette du Canada : Partie I, vol. 145, no 28, le 9 juillet 2011

²⁷ Anciens Combattants Canada peut juger que le vétéran qui a été libéré pour des raisons médicales et qui est considéré comme totalement invalide pour l'application du programme de prestations d'invalidité prolongée du Régime d'assurance-revenu militaire (RARM) est également frappé d'une incapacité totale et permanente si le vétéran présente une demande de services de réadaptation en vertu de la Nouvelle Charte des anciens combattants et qu'il satisfait aux critères relatifs à l'incapacité totale et permanente.

²⁸ *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (DORS/2006-50) art. 6

²⁹ Ibid

Le gestionnaire de cas a le pouvoir de désigner un vétéran comme étant frappé d'une incapacité totale et permanente. Celui-ci amorce le processus en expliquant au vétéran l'objectif et les conséquences de la désignation de vétéran frappé d'une incapacité totale et permanente et il obtient le consentement du vétéran pour poursuivre le processus d'évaluation. Pour prendre sa décision, le gestionnaire de cas évalue les renseignements provenant de diverses sources, dont celles qui suivent :

- ◇ l'évaluation du gestionnaire de cas axée sur le client;
- ◇ l'évaluation de la capacité fonctionnelle;
- ◇ l'évaluation de l'aptitude à l'emploi et/ou l'évaluation professionnelle effectuée par un fournisseur de services de réadaptation et d'assistance professionnelle; et
- ◇ les rapports liés au programme de prestations d'invalidité prolongée du Régime d'assurance-revenu militaire.

Le gestionnaire de cas transmet par écrit au vétéran la décision relative à l'incapacité totale et permanente, qu'elle soit favorable ou défavorable. La politique d'ACC prévoit que la lettre de décision doit inclure les motifs de la décision, la date d'entrée en vigueur et le droit d'appel³⁰. Dans le cas des décisions favorables, un examen est mené deux ans après la date de la décision pour confirmer que le vétéran est toujours frappé d'une incapacité totale et permanente.

Le supplément doit être versé à compter de la plus tardive des dates suivantes :

- ◇ le jour où la demande de supplément a été faite; ou
- ◇ le jour qui précède d'une année la date à laquelle la demande de supplément est approuvée.

La date d'entrée en vigueur du supplément ne peut pas être antérieure à la date à laquelle le vétéran a été déclaré frappé d'une incapacité totale et permanente ou déclaré admissible à l'allocation pour déficience permanente. En outre, elle ne peut pas être antérieure au 3 octobre 2011, date de la mise en œuvre du supplément.

Les processus décisionnels et d'arbitrage en ce qui concerne le supplément sont les mêmes que pour l'allocation pour déficience permanente. Enfin, le supplément cesse d'être versé si le vétéran n'est plus considéré comme étant frappé d'une incapacité totale et permanente ou le jour de son décès.

Allocation d'incapacité exceptionnelle

L'allocation d'incapacité exceptionnelle est une allocation mensuelle spéciale non imposable prévue par la *Loi sur les pensions*.³¹ Bien que le présent rapport ne porte pas spécifiquement sur cette allocation,

³⁰ Le vétéran peut interjeter appel par écrit dans les 60 jours de l'avis de décision, sauf s'il existe des circonstances indépendantes de la volonté du vétéran qui exigent que le délai soit plus long.

³¹ *Loi sur les pensions*, L.R.C. 1985, ch. P-6, art. 72

elle y est décrite brièvement, car elle vise à indemniser les membres des FAC et les vétérans, y compris les vétérans traditionnels³², en cas d'incapacité exceptionnelle.

L'allocation d'incapacité exceptionnelle est offerte aux vétérans pensionnés admissibles qui souffrent d'une incapacité exceptionnelle qui est la conséquence de l'invalidité pour laquelle ils touchent une prestation d'invalidité qu'elle ait été totalement ou partiellement causée par celle-ci. Cette allocation prévue par la *Loi sur les pensions* est une indemnité liée à des répercussions non financières fondée sur la détresse, la douleur, la perte de jouissance de la vie et la réduction de l'espérance de vie du pensionné. En revanche, l'allocation pour déficience permanente et le supplément sont des avantages financiers mensuels et imposables liés à des répercussions financières qui ont été conçus pour compenser la perte de possibilités d'emploi ou d'avancement professionnel ou l'incapacité d'occuper un emploi rémunérateur et convenable.

L'allocation d'incapacité exceptionnelle est versée en fonction de cinq catégories, qui sont associées à des taux mensuels allant de 461,75 \$ à 1 385,20 \$.³³ Si le pensionné recevait une allocation d'incapacité exceptionnelle au moment de son décès, l'allocation continue d'être versée à son survivant pendant une période d'un an après son décès. En revanche, l'allocation pour déficience permanente et le supplément cessent d'être versés le jour du décès du vétéran.

Pour avoir droit à l'allocation d'incapacité exceptionnelle, le demandeur doit :

- ◇ toucher une pension d'invalidité pour une ou des affections totalisant 98 pour cent ou plus; ou
- ◇ toucher une pension d'invalidité et une indemnité d'invalidité pour des affections totalisant 98 pour cent ou plus; ou
- ◇ toucher une pension d'invalidité et une indemnité de prisonnier de guerre totalisant 98 pour cent ou plus; et
- ◇ son incapacité exceptionnelle doit découler entièrement ou partiellement de l'affection ou des affections pour lesquelles il/elle reçoit une pension d'invalidité ou a reçu une indemnité d'invalidité, (ou les deux).³⁴

Les critères suivants sont pris en considération au moment d'évaluer l'admissibilité d'un pensionné à l'allocation d'incapacité exceptionnelle et de déterminer la catégorie qui s'applique :

- ◇ le sentiment de détresse découlant des limites du pensionné (p. ex. la capacité d'accomplir les activités de la vie quotidienne);
- ◇ la gravité de la douleur et le type de douleur ressentie par le pensionné, les méthodes employées pour soulager et contrôler la douleur et le degré d'inconfort;
- ◇ l'incapacité de participer aux activités qui auparavant faisaient partie de son mode de vie;

³² Les vétérans traditionnels sont ceux qui ont servi pendant la Deuxième Guerre mondiale et la guerre de Corée.

³³ Taux en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

³⁴ Anciens Combattants Canada (2014), [Allocations offertes aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité](http://www.veterans.gc.ca/fra/services/after-injury/prestations-invalidite/pension-invalidite/allocations). Source : <http://www.veterans.gc.ca/fra/services/after-injury/prestations-invalidite/pension-invalidite/allocations>

- ◇ la réduction de l'espérance de vie en fonction de l'âge et de l'affection du pensionné; et
- ◇ la façon dont les invalidités ont contribué aux problèmes psychologiques.

La *Loi sur les pensions* prévoit que le vétéran qui est admissible à une allocation pour déficience permanente ne peut toucher l'allocation d'incapacité exceptionnelle.³⁵ En outre, la politique d'ACC précise que le vétéran qui demande une allocation d'incapacité exceptionnelle doit d'abord voir s'il est admissible à l'allocation pour déficience permanente avant que son éligibilité à l'allocation d'incapacité exceptionnelle soit considérée.

³⁵ *Loi sur les pensions*, L.R.C. 1985, ch. P-6, art. 72

ANALYSE

Politique sur l'allocation pour déficience permanente

Définition de « déficience grave et permanente »

Comme il en a été question à la section précédente, les déficiences qui sont considérées comme étant graves et permanentes sont énumérées à l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* et précisées dans la politique d'ACC. La liste des situations qui constituent une déficience grave et permanente est très précise; par exemple l'amputation d'un membre au niveau ou au-dessus du genou, la perte complète et permanente de la vision, de l'ouïe ou de la parole et le besoin permanent d'aide pour accomplir les activités de la vie quotidienne. Cependant, la liste n'offre aucune souplesse pour tenir compte d'autres déficiences graves et permanentes qui peuvent avoir une incidence importante sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel du vétéran, même si celui-ci n'a pas besoin de supervision ou d'aide.

Voici un exemple simple qui illustre ce manque de souplesse. Le vétéran A souffre d'un problème intestinal grave lié au service pour lequel il a reçu une indemnité d'invalidité et sa demande de services de réadaptation a été approuvée.³⁶ Le problème de santé ne s'améliorera pas. Le vétéran a besoin de peu d'aide pour accomplir les activités de la vie quotidienne et n'a pas besoin de supervision. Sa déficience ne figure pas dans la liste prévue à l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*. Cependant, son problème de santé a une incidence importante sur ses possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. Compte tenu du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* et de la politique d'ACC, le vétéran n'est pas admissible à l'allocation pour déficience permanente.

Le vétéran B a subi une amputation de la jambe droite au niveau du genou, et une allocation pour déficience permanente de catégorie 3 lui est accordée.³⁷ Malgré sa déficience, le vétéran a terminé un plan de réadaptation professionnelle et a trouvé un emploi comme conseiller financier, à un salaire plus élevé que le salaire militaire touché avant la libération. Malgré le fait que la déficience a peu d'incidence sur sa nouvelle carrière civile, le vétéran continuera de recevoir l'allocation, parce que sa déficience (l'amputation d'un seul membre inférieur au niveau ou au-dessus du genou) correspond aux critères physiques de la catégorie 3.

³⁶ Il s'agit d'un cas réel. Le vétéran a été jugé comme étant frappé d'une invalidité totale et permanente et a touché une pension pour son problème de santé. Cependant, sa demande d'allocation pour déficience permanente a été refusée, parce que son problème de santé ne répondait pas aux critères énumérés à l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (DORS/2006-50).

³⁷ Le vétéran a reçu une prestation d'invalidité pour l'amputation et sa demande de services de réadaptation a été approuvée. Une catégorie différente pourrait s'appliquer si d'autres facteurs ont une incidence sur le degré de déficience.

Bien que le degré de la déficience physique du vétéran B ne soit pas remis en question – l'amputation d'un membre est incontestablement une déficience grave et permanente – la déficience du vétéran A est elle aussi permanente et plutôt grave et, contrairement à la déficience du vétéran B, elle a une incidence importante sur sa capacité de gagner un revenu. Et pourtant, le vétéran A n'a pas droit à l'allocation.

ACC a confirmé³⁸ que l'allocation pour déficience permanente a été accordée à des vétérans pour certaines affections qui ne figurent pas expressément aux alinéas 40 a) à e) du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*³⁹, comme un traumatisme cérébral, la sclérose en plaques, la sclérose latérale amyotrophique (mieux connue sous le nom de maladie de Lou-Gehrig) et des tumeurs malignes. Cependant, dans ces cas particuliers, l'allocation a été accordée aux vétérans au titre de l'alinéa 40 f) (le besoin permanent d'aide physique d'une autre personne pour accomplir la plupart des activités de la vie quotidienne) et/ou de l'alinéa 40 g) (le besoin permanent de supervision). Le BOV ne dispose d'aucun élément de preuve lui permettant de conclure que l'allocation a été accordée à ces vétérans en raison des effets de la déficience sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.

Objectif de la politique et critères d'évaluation du degré de déficience

L'allocation pour déficience permanente reconnaît que les déficiences graves et permanentes ont des incidences économiques plus importantes que les déficiences moins graves. L'objectif de l'allocation l'illustre bien : compenser les effets d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel des vétérans (c.-à-d. la perte de capacité de gagner un revenu).

L'objectif de l'allocation pour déficience permanente est clair, mais il y a un manque de cohérence entre cet objectif et les critères utilisés par les arbitres des prestations d'invalidité d'ACC pour évaluer le degré de déficience et, par conséquent, l'admissibilité⁴⁰ à l'allocation. Les critères énumérés dans la politique d'ACC⁴¹ pour déterminer le degré de déficience mettent l'accent sur les affections physiques, mentales et fonctionnelles, par exemple le besoin d'aide et de supervision, le degré de la perte physique, le degré de la déficience mentale et la fréquence des symptômes. La perte de capacité de gagner un

³⁸ Validé par Anciens Combattants Canada le 24 janvier 2014.

³⁹ Les déficiences qui sont énoncées à l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, DORS/2006-50, DORS/2009-225, sont les suivantes : a) l'amputation d'un membre au niveau ou au-dessus du coude ou du genou; b) l'amputation de plus d'un membre inférieur ou supérieur à quelque niveau que ce soit; c) la perte complète et permanente de l'usage d'un membre; d) la perte complète et permanente de la vision, de l'ouïe ou de la parole; e) toute maladie mentale grave et permanente; f) le besoin permanent d'aide physique d'une autre personne pour accomplir la plupart des activités de la vie quotidienne; g) le besoin permanent de supervision.

⁴⁰ Le demandeur doit également recevoir une prestation d'invalidité et des services de réadaptation approuvés pour l'affection occasionnant la déficience.

⁴¹ Anciens Combattants Canada (2012), *Politique sur l'allocation pour déficience permanente (ADP) et le supplément à l'ADP*. Source : <http://www.veterans.gc.ca/fra/about-us/policy/document/1092>

revenu ne figure pas dans la liste des critères dont il faut tenir compte au moment d'évaluer le degré de déficience.

Le BOV a examiné un échantillon représentatif de lettres de décision envoyées par ACC aux vétérans ayant présenté une demande d'allocation pour déficience permanente. Dans les 156 lettres de refus, les motifs du refus étaient principalement liés aux critères physiques, mentaux ou fonctionnels, comme le fait que le vétéran n'avait pas besoin d'aide pour accomplir les activités de la vie quotidienne, qu'il n'avait pas besoin de supervision ou qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour établir une déficience grave et permanente.

Seules deux des 156 lettres indiquent qu'une des raisons du refus est le fait que le demandeur travaille à temps plein. Dans une autre lettre de refus, on reconnaît que les problèmes de santé du demandeur ont nui à sa capacité de retourner au travail, mais la demande a été rejetée citant le motif qu'il n'avait pas besoin de supervision ou d'aide pour accomplir la plupart des activités de la vie quotidienne. Ces lettres montrent que les incidences d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel ne sont pas habituellement des facteurs déterminants pour établir l'admissibilité à l'allocation.

Le BOV a également examiné 350 lettres approuvant une demande d'allocation pour déficience permanente. Les motifs d'approbation de la demande étaient encore une fois principalement fondés sur le fait que le demandeur répondait aux critères fonctionnels, physiques ou mentaux. Seulement 10 pour cent des lettres d'approbation mentionnaient l'incapacité du vétéran à retourner au travail de façon régulière.

Ces lettres de décision corroborent le manque de cohérence entre l'objectif de l'allocation pour déficience permanente et la prépondérance des critères fonctionnels, physiques et mentaux utilisés par les arbitres des prestations d'invalidité pour évaluer le degré de déficience et l'admissibilité à l'avantage. Les représentants d'ACC n'ont pas été en mesure d'expliquer pourquoi la politique ministérielle et la documentation relative aux processus opérationnels ne comprennent aucun critère particulier lié à la perte de capacité de gagner un revenu. Ils ont toutefois affirmé que, même en l'absence de critère explicite, les arbitres des prestations d'invalidité tiennent compte de la perte de capacité de gagner un revenu au moment de déterminer le degré de déficience.

Bref, la décision relative à une demande d'allocation pour déficience permanente est axée surtout sur les effets fonctionnels, physiques et/ou mentaux de la déficience. Cette façon de faire ne concorde pas avec l'objectif de l'avantage, qui est de compenser la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel causée par la déficience grave et permanente des vétérans.

Catégories

ACC a indiqué que les catégories de l'allocation pour déficience permanente ont été élaborées en fonction de la recherche menée sur les indicateurs visant à déterminer la portée d'une déficience grave,

comme le besoin de soins en établissement ou encore le besoin de supervision ou d'aide pour accomplir les activités de la vie quotidienne. Tous ces indicateurs peuvent avoir une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.

Les montants associés aux diverses catégories de l'allocation pour déficience permanente ont été fixés pour correspondre aux montants associés aux catégories de l'allocation d'incapacité exceptionnelle. Puisque l'allocation pour déficience permanente est imposable et que l'allocation d'incapacité exceptionnelle ne l'est pas, les montants ont été établis pour tenir compte des effets de l'imposition.

La problématique est que l'allocation pour déficience permanente est typiquement accordée au taux le plus bas. Le BOV n'a trouvé aucun élément de preuve permettant de conclure que les arbitres des prestations d'invalidité d'ACC tiennent compte des effets d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel des vétérans au moment de déterminer la catégorie qui s'applique.

Cessation de l'allocation pour déficience permanente advenant le décès du vétéran

Comme il est indiqué dans la section « Aperçu des avantages », l'allocation pour déficience permanente prend fin le jour du décès du vétéran. L'allocation pour perte de revenus, qui est un autre avantage financier prévu par la Nouvelle Charte des anciens combattants, continue quant à elle d'être versée aux survivants/orphelins jusqu'à la date à laquelle le vétéran décédé aurait eu 65 ans⁴², ce qui permet de veiller à ce que les survivants continuent de recevoir le soutien financier dont ils ont besoin pour combler leurs besoins essentiels.

L'allocation pour perte de revenus n'est pas le seul avantage financier offert par ACC qui continue d'être versé aux survivants advenant le décès du vétéran. Certains avantages prévus par la *Loi sur les pensions*, notamment l'allocation d'incapacité exceptionnelle dont il a été question ci-dessus, sont également versés intégralement aux survivants pendant une période d'un an après le décès du vétéran. En outre, la *Loi sur les pensions* prévoit une prestation de survivant payable à vie et calculée en fonction de la pension d'invalidité que le vétéran recevait au moment de son décès.⁴³ La raison pour laquelle l'allocation pour déficience permanente et le supplément ne sont pas versés aux survivants n'est pas claire.

Les survivants ont expliqué au BOV à quel point il est important pour eux que les avantages financiers continuent de leur être versés pendant un an. Ce soutien financier leur permet de faire leur deuil et de

⁴² Seulement si le vétéran meurt des suites d'une blessure ou d'une maladie liée au service ou des suites d'une blessure ou d'une maladie qui, bien qu'elle ne soit pas liée au service, a été aggravée par ce dernier.

⁴³ Pendant une période d'un an suivant le décès du vétéran, la pension d'invalidité prévue par la *Loi sur les pensions* est versée au survivant au même taux que celui qui était versé au vétéran. Après un an, le survivant a droit à la pleine pension de survivant si le vétéran recevait une pension de 48 pour cent ou plus au moment de son décès. La moitié de la pension d'invalidité est payée au survivant si le vétéran recevait une pension d'invalidité de 5 à 47 pour cent.

s'adapter à leur nouvelle situation financière sans le stress supplémentaire lié à une réduction importante et immédiate du soutien du revenu.

Enfin, ACC a affirmé⁴⁴ qu'il y a 75 vétérans qui touchent l'allocation pour déficience permanente, mais qui ne touchent ni l'allocation pour perte de revenus prévue par la Nouvelle Charte des anciens combattants, ni les prestations prévues par la *Loi sur les pensions*.⁴⁵ Suite au décès de ces vétérans, l'allocation pour déficience permanente cessera immédiatement et leurs survivants ne recevront absolument aucun soutien financier d'ACC.⁴⁶

Statistiques sur l'allocation pour déficience permanente⁴⁷

Admissibilité à l'allocation pour déficience permanente

Avant la promulgation de la *Loi améliorant la Nouvelle Charte des anciens combattants*⁴⁸, le 3 octobre 2011, 54 vétérans recevaient l'allocation pour déficience permanente. Au 30 septembre 2013, 1 190 vétérans la recevaient. Il est clair que la *Loi améliorant la Nouvelle Charte des anciens combattants* a eu des effets positifs sur l'accès à l'allocation pour déficience permanente.

Une des raisons qui expliquent cette augmentation est l'ajout, dans la *Loi améliorant la Nouvelle Charte des anciens combattants*, de la pension d'invalidité aux critères d'admissibilité à l'allocation pour déficience permanente.⁴⁹ Comme l'illustre la figure 1 à la page suivante, parmi les 1 190 vétérans qui touchent l'allocation pour déficience permanente, 924 vétérans (78 pour cent) reçoivent une pension d'invalidité ou une pension d'invalidité et une indemnité d'invalidité.

⁴⁴ Statistiques fournies par Anciens Combattants Canada le 3 février 2014.

⁴⁵ Il est possible que ces anciens combattants touchent d'autres prestations sous la Nouvelle Charte des anciens combattants telles l'indemnité d'invalidité.

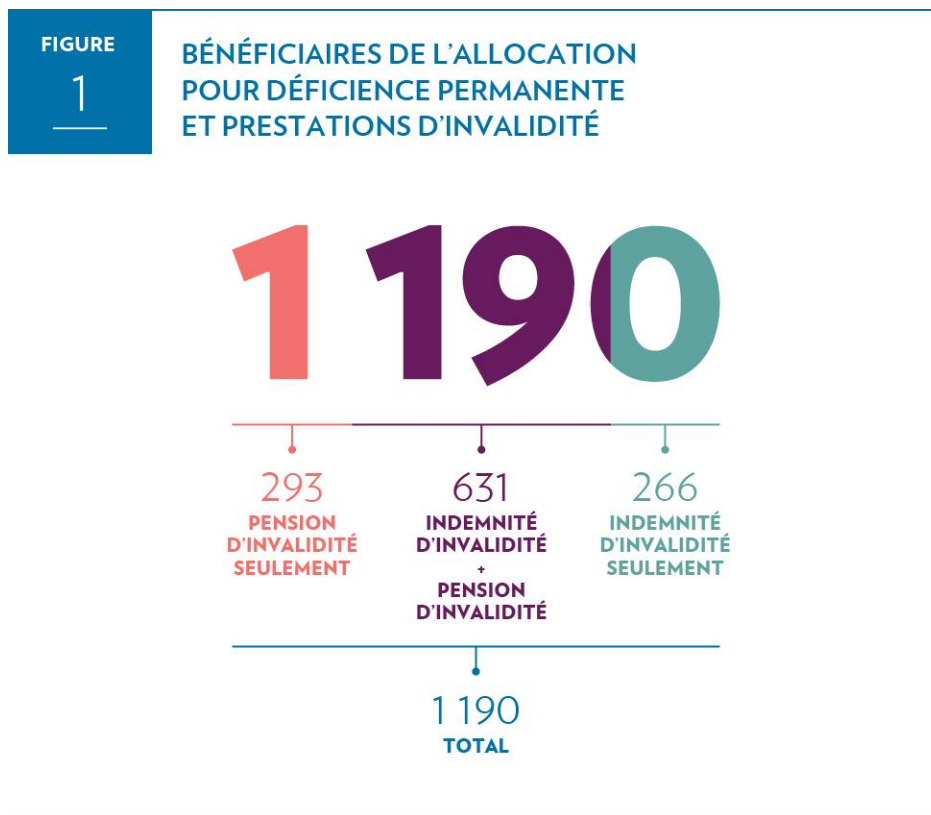
⁴⁶ En supposant que les survivants n'ont pas droit à l'indemnité de décès prévue par la Nouvelle Charte des anciens combattants.

⁴⁷ L'analyse qui suit est fondée sur les statistiques fournies par Anciens Combattants Canada. Sauf indication contraire, toutes les statistiques sont en date du 30 septembre 2013. Il convient de souligner que ces statistiques sont plus à jour que les statistiques présentées dans le rapport de l'ombudsman des vétérans intitulé *Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : le rapport*. Source : <http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/fra/rapports/rapports-examens/rep-rap-04-2013>

⁴⁸ *Loi améliorant la Nouvelle Charte des anciens combattants*, L.C. 2011, ch.12

⁴⁹ Ibid.

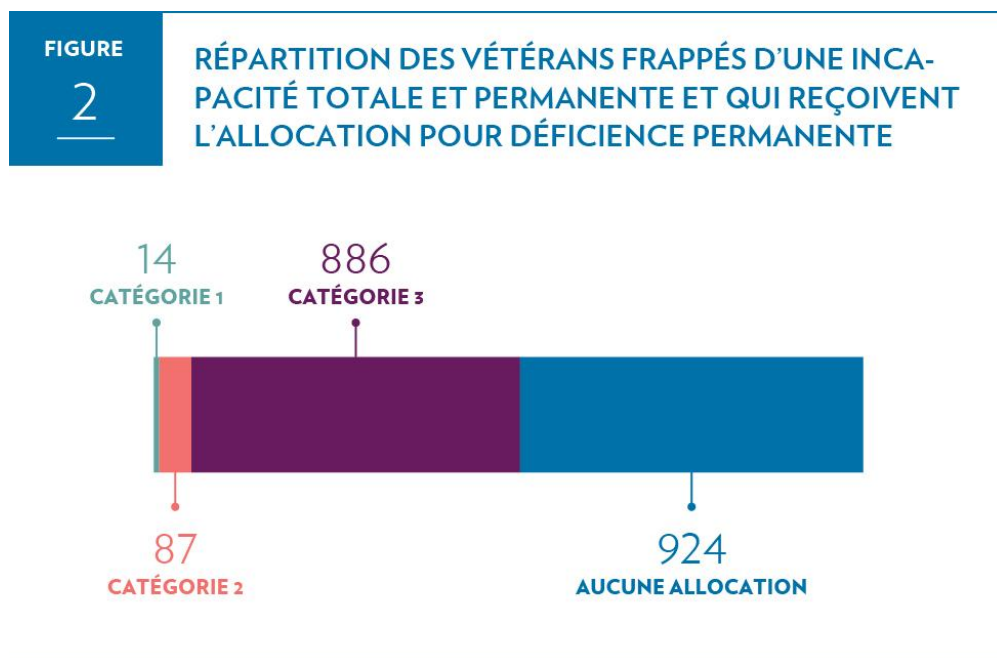
Figure 1 : Bénéficiaires de l'allocation pour déficience permanente qui reçoivent une pension d'invalidité, une indemnité d'invalidité ou à la fois une pension d'invalidité et une indemnité d'invalidité



Malgré l'accès amélioré à l'allocation pour déficience permanente, plusieurs des vétérans considérés comme étant frappés d'une incapacité totale et permanente ne touchent toujours pas l'allocation. La figure 2 à la page suivante montre la répartition par catégorie des vétérans qui sont frappés d'une incapacité totale et permanente et qui touchent l'allocation pour déficience permanente. Parmi les 1 911 vétérans considérés comme étant frappés d'une invalidité totale et permanente, 924⁵⁰ (48 pour cent) ne touchent pas l'allocation pour déficience permanente. Cette observation fera l'objet d'une discussion plus détaillée à la prochaine section.

⁵⁰ Parmi ces vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente, 101 vétérans reçoivent l'allocation d'incapacité exceptionnelle et ne sont donc pas admissibles à l'allocation pour déficience permanente.

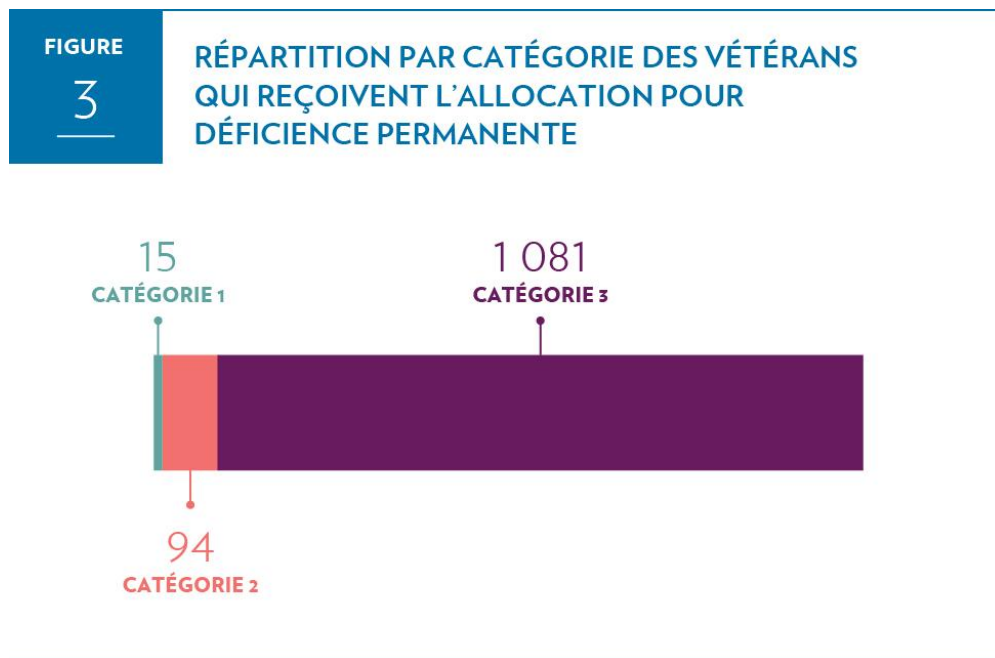
Figure 2 : Répartition des vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente et qui reçoivent l'allocation pour déficience permanente



Catégories de l'allocation

La figure 2 montre également que parmi les 987 vétérans qui sont frappés d'une incapacité totale et permanente et qui touchent l'allocation pour déficience permanente, 886 (90 pour cent) touchent l'allocation au taux le plus bas (catégorie 3). La figure 3 illustre la répartition par catégorie de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation pour déficience permanente. La prédominance du taux le plus bas (catégorie 3) est encore une fois évidente (91 pour cent).

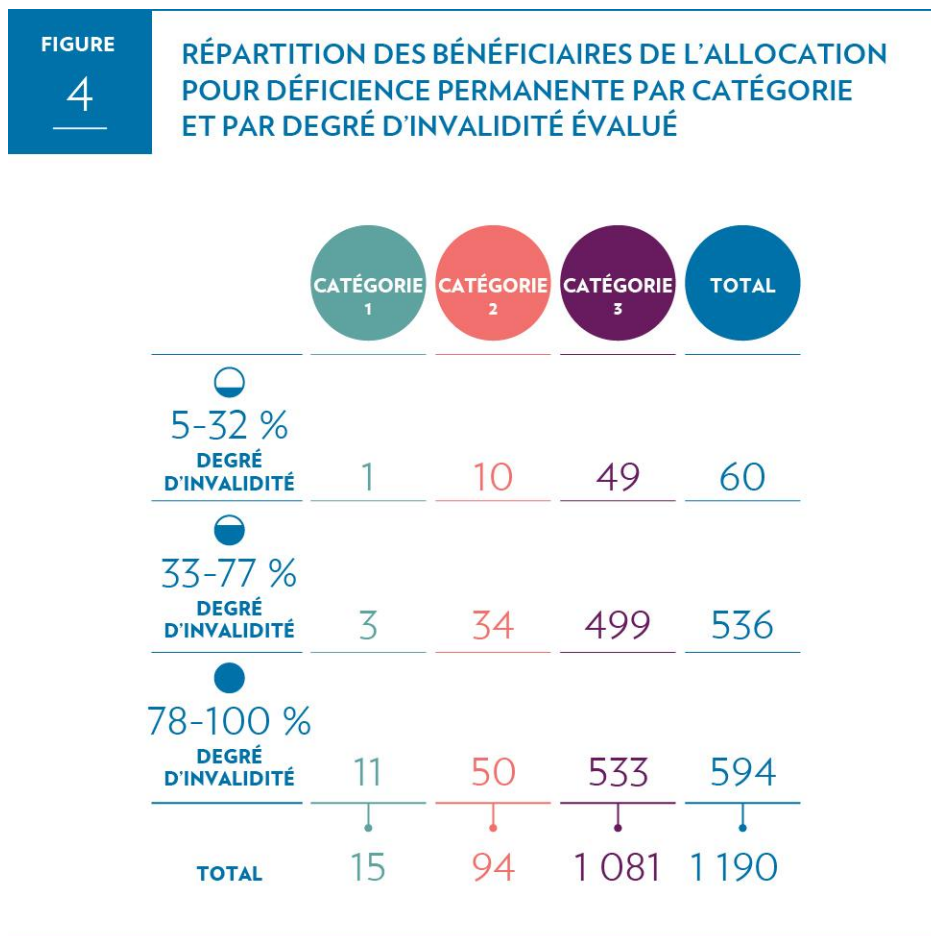
Figure 3 : Répartition par catégorie de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation pour déficience permanente



Ces statistiques corroborent l'observation selon laquelle il y a un manque de cohérence entre l'objectif stratégique de l'allocation pour déficience permanente et la détermination de la catégorie qui s'applique. Étant donné que l'avantage vise à compenser les effets d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel des vétérans, l'ombudsman des vétérans est préoccupé par le fait que la majorité des vétérans qui touchent l'allocation, en particulier les vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente qui subissent probablement la plus grande perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel, touchent l'allocation au taux le plus bas.

Une autre analyse a été menée (voir la figure 4) pour déterminer s'il existe un lien entre les catégories de l'allocation pour déficience permanente et les degrés d'invalidité évalués.

Figure 4 : Répartition par catégorie et par degré d'invalidité évalué de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation pour déficience permanente



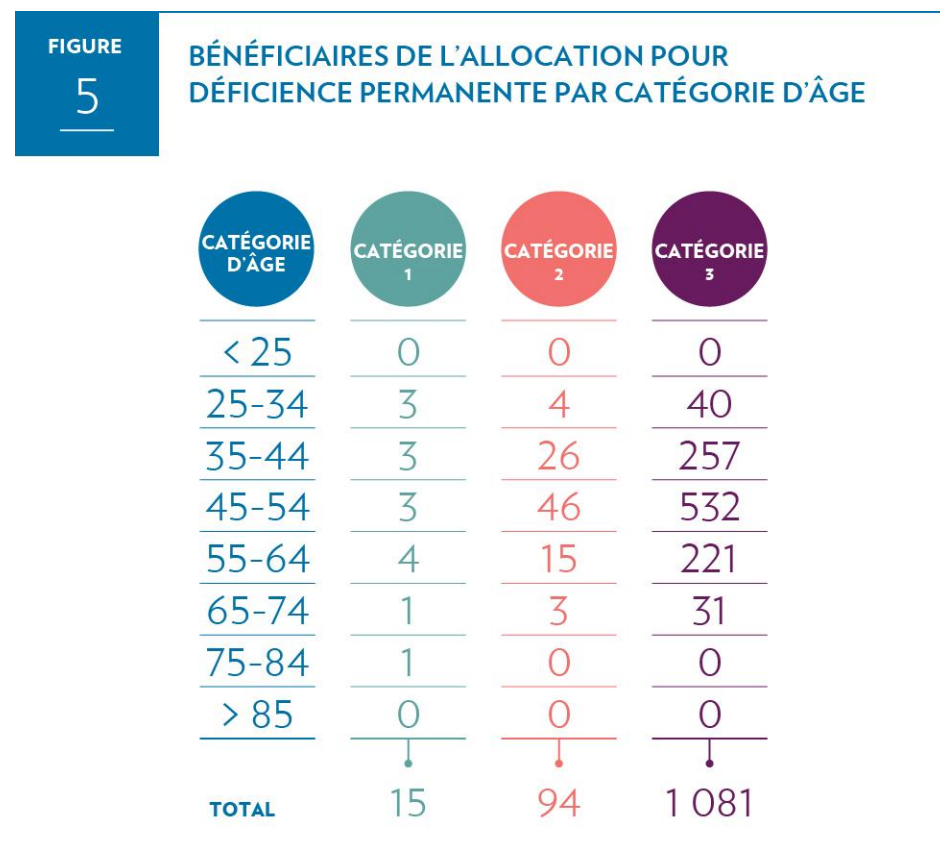
Les points saillants de cette analyse sont les suivants :

- ◇ Parmi les 1 190 bénéficiaires de l'allocation pour déficience permanente :
 - ◇ 533 vétérans (45 pour cent) ont le plus haut degré d'invalidité, mais touchent l'allocation au taux le plus bas (catégorie 3); et
 - ◇ 15 vétérans (1 pour cent) touchent l'allocation au taux le plus élevé (catégorie 1).
- ◇ Parmi les 594 vétérans (50 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation) qui sont atteints d'une invalidité de plus de 77 pour cent :
 - ◇ 533 vétérans (90 pour cent) touchent l'allocation au taux le plus bas (catégorie 3); et
 - ◇ seuls 11 vétérans (2 pour cent) touchent l'allocation au taux le plus élevé (catégorie 1).

Bien que ces statistiques soient révélatrices, il est difficile d'établir un lien clair entre les catégories de l'allocation pour déficience permanente et les degrés d'invalidité évalués, parce que le degré d'invalidité n'est pas un indicateur définitif du degré de déficience. Cependant, les statistiques sont une preuve

supplémentaire du fait que la plupart des bénéficiaires de l'allocation pour déficience permanente touchent l'allocation au taux le plus bas, même si leur degré d'invalidité est plutôt élevé. Les données indiquent également qu'il est possible de recevoir l'allocation pour déficience permanente pour des affections qui constituent un degré d'invalidité faible.

Autres statistiques



La figure 5 présente des statistiques relatives aux bénéficiaires de l'allocation pour déficience permanente par groupe d'âge. Les statistiques montrent que la majorité des vétérans qui souffrent d'une déficience grave et permanente et qui touchent l'allocation pour déficience permanente sont âgés de 36 à 64 ans. La moitié d'entre eux ont entre 45 et 54 ans. Ainsi, les bénéficiaires de l'allocation sont en général des vétérans

plus âgés, et leur perte de capacité de gagner un revenu (jusqu'à la retraite) s'étend donc sur un moins grand nombre d'années que celle des vétérans plus jeunes qui touchent l'allocation. La pertinence de l'âge sera précisée dans la discussion sur les changements proposés à la façon de déterminer la catégorie qui s'applique.

Politique sur le supplément à l'allocation pour déficience permanente

Admissibilité

Comme il en a été question à la section « Aperçu des avantages », pour avoir droit au supplément, les vétérans doivent toucher l'allocation pour déficience permanente (n'importe quelle catégorie) et être

atteints d'une incapacité totale et permanente. Bref, pour recevoir le supplément, les vétérans doivent être atteints à la fois d'une déficience grave et permanente et d'une invalidité totale et permanente.

Cependant, un vétéran peut être atteint d'une incapacité totale et permanente, mais ne pas avoir droit au supplément car son affection ne constitue pas une déficience grave et permanente telle que définie dans le *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*.

C'est un paradoxe. Le vétéran frappé d'une incapacité totale et permanente peut ne pas être admissible au supplément s'il ne satisfait pas à une condition d'admissibilité de l'allocation pour déficience permanente (c.-à-d. une déficience grave et permanente). Cependant, le vétéran peut tout de même souffrir d'une affection qui est visée par l'objectif stratégique du supplément, à savoir une incapacité totale et permanente qui le rend incapable d'occuper un emploi rémunérateur et convenable.

Comme il a été mentionné plus tôt, 1 911 vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente souffrent d'un problème de santé qui les empêche de retourner au travail et d'occuper un emploi rémunérateur et convenable. Cependant, malgré leur incapacité, près de la moitié de ces vétérans ne touchent pas l'allocation pour déficience permanente et ne sont par conséquent pas admissibles au supplément.

Malheureusement, ACC n'a pas été en mesure de fournir de lettres de décision expliquant pourquoi des vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente sont jugés être inadmissibles à l'allocation pour déficience permanente et au supplément. Le Ministère a toutefois indiqué que 101 vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente touchent l'allocation d'incapacité exceptionnelle, ce qui les rend inadmissibles à l'allocation pour déficience permanente et au supplément. Il est également probable que plusieurs vétérans aient été considérés comme frappés d'une incapacité totale et permanente pour un problème de santé non lié au service et qu'ils n'aient donc reçu aucune prestation d'invalidité. Par conséquent, ces vétérans ne seraient pas non plus admissibles à l'allocation pour déficience permanente ni au supplément.

Il est toutefois plus difficile de déterminer combien de vétérans sont considérés être frappés d'une incapacité totale et permanente pour un problème de santé lié au service, mais n'ont pas eu droit à l'allocation pour déficience permanente (et, par conséquent, au supplément) car leur problème de santé n'est pas visé par la définition de déficience grave et permanente. En outre, le Ministère n'a pas été en mesure de confirmer combien de vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente n'ont tout simplement pas réclamé les avantages. Enfin, vu le manque d'information, le BOV n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence du manque de cohérence dont il a été question plus tôt (entre l'objectif de l'allocation pour déficience permanente et les critères utilisés pour évaluer le degré de déficience) sur l'accès des vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente à l'allocation pour déficience permanente et au supplément.

Montant du supplément

ACC a expliqué que le supplément, un montant mensuel fixé à 1 056,96 \$ le 1^{er} janvier 2014, a été créé comme complément à l'allocation pour déficience permanente afin de contribuer à combler l'écart entre le soutien financier mensuel que reçoivent les vétérans gravement blessés ou malades sous le régime de la Nouvelle Charte des anciens combattants et le soutien qu'ils pourraient recevoir en vertu de la *Loi sur les pensions*.

Cessation du supplément advenant le décès du vétéran

Le supplément cesse d'être versé lors du décès du vétéran. L'analyse effectuée précédemment au sujet de la cessation de l'allocation pour déficience permanente advenant le décès du vétéran s'applique également au supplément.

Statistiques sur le supplément à l'allocation pour déficience permanente

Admissibilité au supplément à l'allocation pour déficience permanente

La figure 6 présente le nombre de vétérans qui touchent l'allocation pour déficience permanente (par catégorie) et montre combien d'entre eux touchent ou non le supplément. Parmi les 1 190 vétérans qui

FIGURE 6 NOMBRE DE VÉTÉRANS QUI TOUCHENT L'ALLOCATION POUR DÉFICIENCE PERMANENTE ET NOMBRE D'ENTRE EUX QUI TOUCHENT OU NON LE SUPPLÉMENT

	CATÉGORIE 1	CATÉGORIE 2	CATÉGORIE 3	TOTAL
ALLOCATION POUR DÉFICIENCE PERMANENTE	15	94	1 081	1 190
SUPPLÉMENT	15	89	885	989
AUCUN SUPPLÉMENT	0	5	196	201

reçoivent l'allocation pour déficience permanente, 989 (83 pour cent) reçoivent également le supplément. Autrement dit, aussi peu que 17 pour cent des vétérans qui souffrent d'une déficience grave et permanente et qui sont admissibles à l'allocation pour déficience permanente sont capables d'occuper un emploi rémunérateur et convenable.

Comme l'illustre la figure 2 à la page 22, 48 pour cent des vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente (924 vétérans) ne touchent pas l'allocation pour déficience permanente et ne touchent donc pas le supplément. Enfin, les statistiques fournies par ACC montrent que 26 vétérans considérés comme étant frappés d'une incapacité totale et permanente touchent l'allocation pour déficience permanente mais ne touchent pas le supplément. Le BOV n'a pas été en mesure de déterminer pourquoi.

Importance de l'allocation pour déficience permanente et du supplément pour la sécurité financière des vétérans atteints des déficiences les plus graves

Les récentes publications de l'ombudsman des vétérans, à savoir *l'Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : le rapport* et *l'Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : l'analyse actuarielle*⁵¹, décrivent les effets positifs de l'allocation pour déficience permanente et du supplément sur la sécurité financière des vétérans les plus gravement blessés ou malades. Ces deux avantages sont particulièrement importants pour ces vétérans vulnérables, parce qu'ils sont versés à vie⁵² et qu'ils atténuent, en partie, les effets de la cessation, à l'âge de 65 ans, de l'allocation prolongée pour perte de revenus.

Tirée du rapport intitulé *Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : le rapport*⁵³, la figure 7 illustre les effets de l'allocation pour déficience permanente au taux de la catégorie 3 et du supplément sur le revenu après l'âge de 65 ans des vétérans dans cinq scénarios représentatifs. Le résumé des scénarios est fourni en annexe. Comme il est expliqué dans le rapport intitulé *l'Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : le rapport*, le niveau de référence couramment accepté en guise de revenu de retraite nécessaire pour maintenir le niveau de vie d'avant la retraite est 70 pour cent du salaire touché avant la libération.

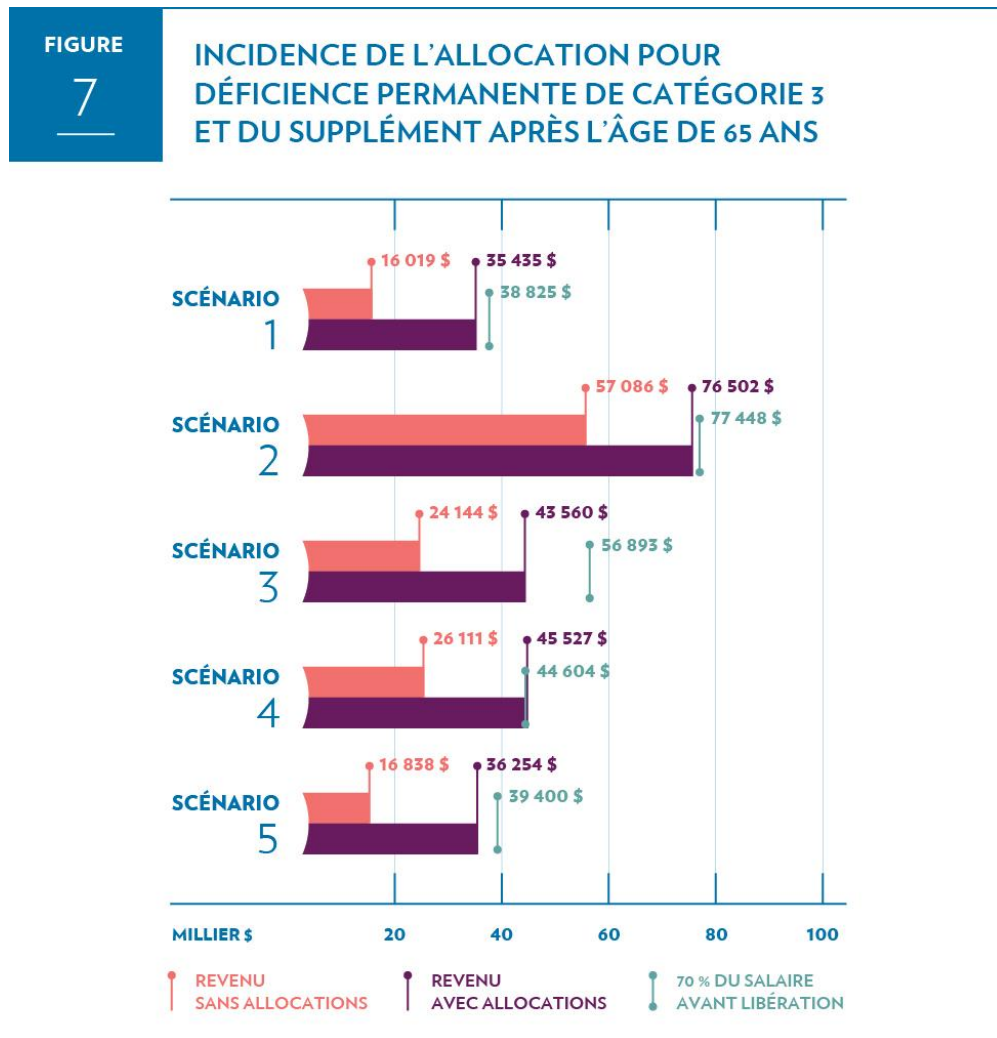
⁵¹ Ombudsman des vétérans (2013), [Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : l'analyse actuarielle](#).

Source : <http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/reports-rapports/rep-rap-05-2013-fra.cfm>

⁵² Le vétéran doit continuer de satisfaire aux critères d'admissibilité.

⁵³ Ombudsman des vétérans (2013), [Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : le rapport](#), p. 81. Source : <http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/reports-rapports/rep-rap-04-2013-fra.cfm>

Figure 7 : Incidence de l'allocation pour déficience permanente de catégorie 3 et du supplément après l'âge de 65 ans



Les figures 8 et 9 aux pages suivantes illustrent clairement les incidences positives du soutien du revenu offert après l'âge de 65 ans aux vétérans les plus gravement blessés ou malades qui touchent une allocation pour déficience permanente de catégorie 2 ou 1.

Figure 8 : Incidence de l'allocation pour déficience permanente de catégorie 2 et du supplément après l'âge de 65 ans

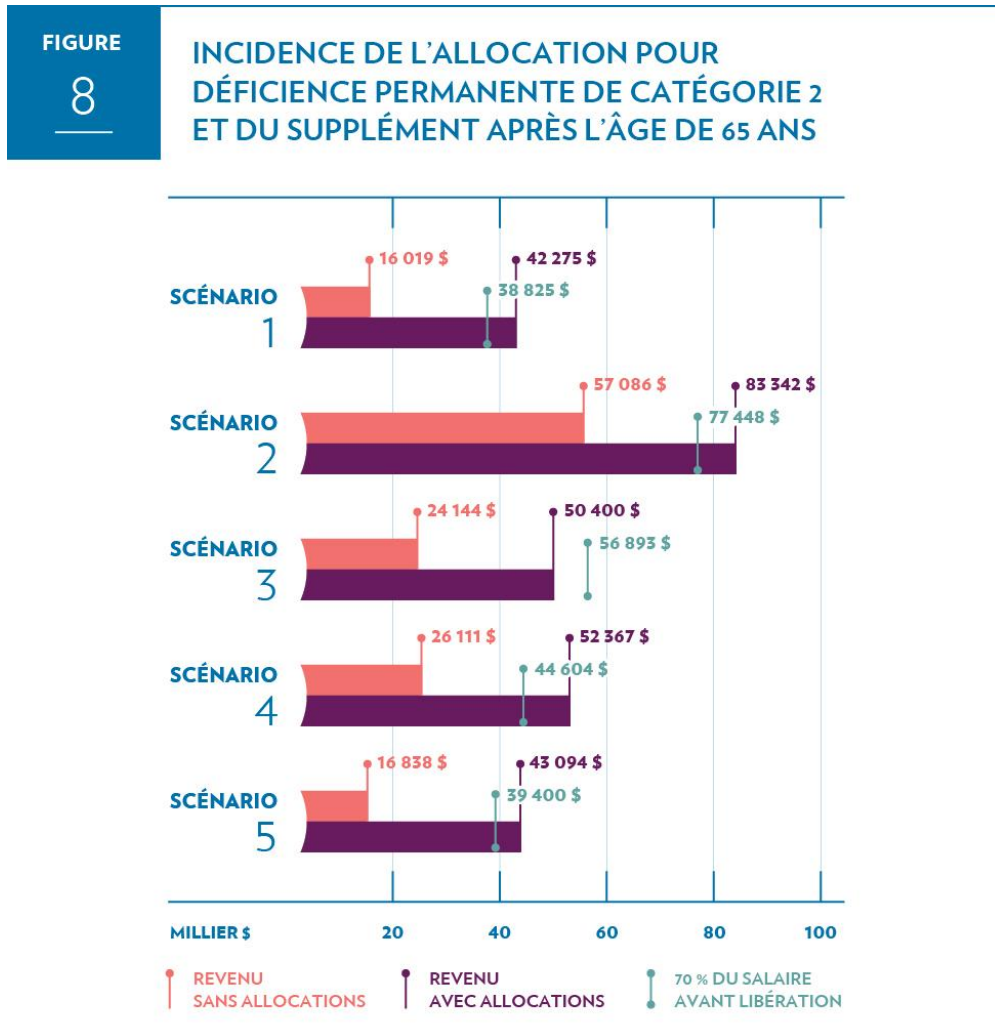
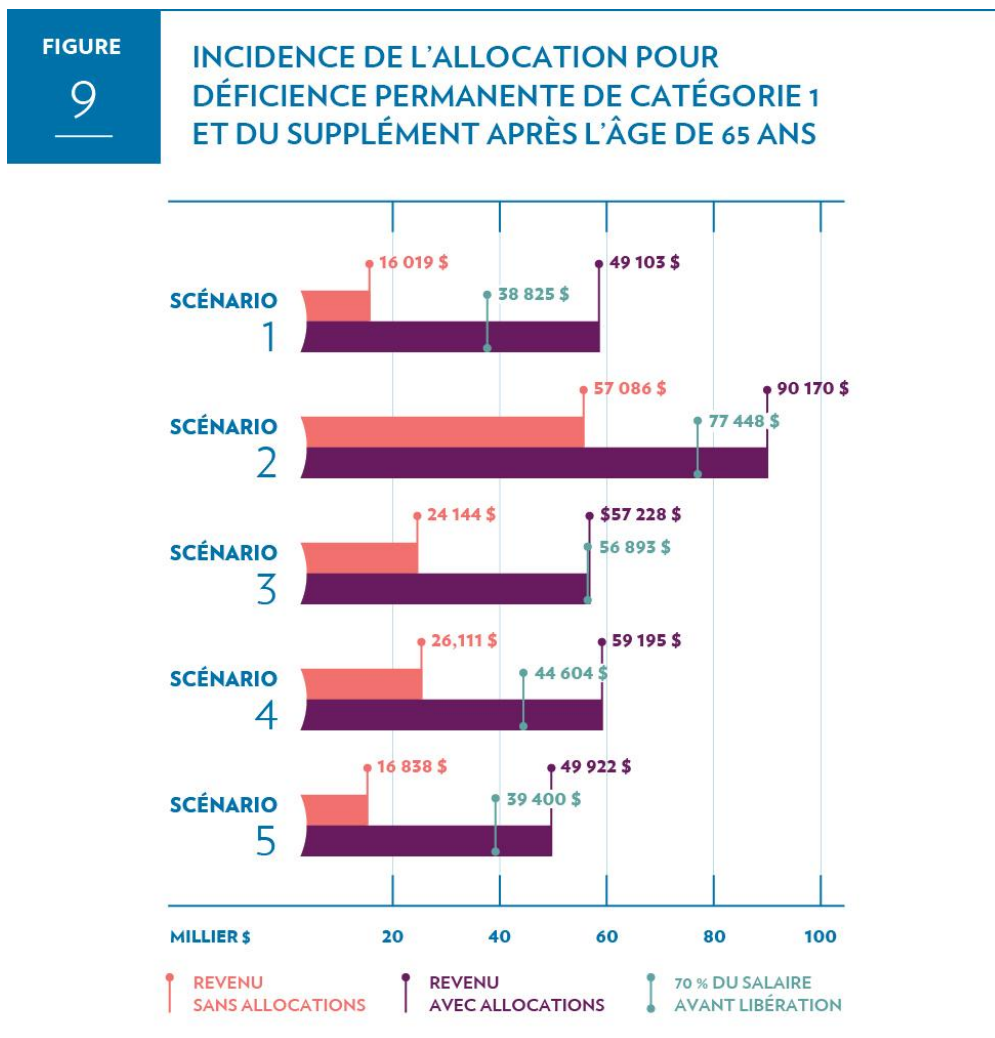


Figure 9 : Incidence de l'allocation pour déficience permanente de catégorie 1 et du supplément après l'âge de 65 ans



RÉSUMÉ DES RÉSULTATS

La définition de « déficience grave et permanente » est restrictive

La liste des situations qui constituent une déficience grave et permanente prévue à l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* est restrictive. Elle n'offre aucune souplesse pour permettre aux arbitres des prestations d'invalidité d'ACC de tenir compte d'autres maladies ou de blessures graves et permanentes qui pourraient causer la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. Cette limite a des répercussions sur l'admissibilité à l'allocation pour déficience permanente et au supplément.

Manque de cohérence entre l'objectif stratégique de l'allocation pour déficience permanente et les critères utilisés pour évaluer le degré de déficience et déterminer la catégorie qui s'applique

Il y a un manque de cohérence entre l'objectif stratégique de l'allocation pour déficience permanente et la prépondérance des critères fonctionnels, physiques et mentaux utilisés pour évaluer le degré de déficience et, par conséquent, l'admissibilité à l'avantage. La liste des critères à examiner au moment d'évaluer le degré de déficience ne comprend aucun critère lié à la perte de capacité de gagner un revenu. Cette omission a des répercussions sur l'admissibilité à l'allocation pour déficience permanente (et éventuellement au supplément), parce que la décision relative à une demande est axée sur le degré de déficience fonctionnelle, physique et mentale, plutôt que sur l'objectif énoncé de l'allocation, à savoir les effets d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.

En outre, la très grande majorité des vétérans qui touchent l'allocation pour déficience permanente, y compris ceux qui sont frappés d'une incapacité totale et permanente et qui ne peuvent pas occuper un emploi rémunérateur et convenable, touchent l'allocation au taux le plus bas. Le BOV n'a trouvé aucun élément de preuve permettant de conclure que les arbitres des prestations d'invalidité tiennent compte des effets d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel des vétérans au moment de déterminer la catégorie qui s'applique.

Plusieurs vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente ne touchent ni l'allocation pour déficience permanente, ni le supplément.

Quarante-huit (48) pour cent des vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente ne touchent pas l'allocation pour déficience permanente et ne touchent donc pas le supplément. Ces vétérans souffrent d'un problème de santé qui les empêche d'occuper un emploi rémunérateur et convenable. Pourtant, malgré leur degré d'incapacité, ils ne sont pas considérés être atteints d'une déficience grave et permanente. Ils ne répondent donc pas aux critères d'admissibilité de l'allocation pour déficience permanente et ne sont pas admissibles au supplément. Bien que 101 de ces vétérans touchent

l'allocation d'incapacité exceptionnelle, ce qui les rend inadmissibles à l'allocation pour déficience permanente et au supplément, ACC n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi tous les autres vétérans frappés d'une incapacité totale et permanente ne reçoivent pas les avantages.

AMÉLIORER L'ACCÈS AUX AVANTAGES

Les objectifs stratégiques de l'allocation pour déficience permanente et du supplément devraient rester tels quels. Fournir un soutien financier additionnel aux vétérans les plus gravement blessés ou malades pour compenser la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel ou l'incapacité à occuper un emploi rémunérateur et convenable sont des objectifs pertinents. Cependant, pour améliorer l'accessibilité de l'allocation pour déficience permanente et du supplément, des modifications doivent être apportées aux lois, aux règlements et aux politiques en vue de bien harmoniser les critères d'admissibilité et les niveaux d'indemnisation avec les objectifs stratégiques.

Élargissement de la définition de « déficience grave et permanente »

La définition de « déficience grave et permanente » prévue à l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* devrait être élargie pour inclure « toute autre maladie ou blessure grave et permanente ayant une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel ».

Présentement, la déficience d'un vétéran ne peut pas être considérée grave et permanente en fonction uniquement de ses effets sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. D'autres facteurs doivent exister, comme le besoin d'aide pour accomplir les activités de la vie quotidienne. L'objectif de l'allocation pour déficience permanente est pourtant de compenser les effets d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. Il serait donc logique d'ajouter la catégorie générale « toute autre maladie ou blessure grave et permanente ayant une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel » à la liste prévue à l'article 40 pour bien harmoniser l'objectif de l'avantage et les critères de la définition.

En combinaison avec les autres recommandations proposées ci-dessous, cet ajout permettra d'améliorer l'accessibilité de l'allocation pour déficience permanente et du supplément pour les vétérans qui souffrent d'une blessure ou d'une maladie grave et permanente liée au service et ayant des répercussions sur leurs possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.⁵⁴

Recommandation n° 1 : Il est recommandé que le ministre des Anciens Combattants modifie l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* pour inclure « toute autre maladie ou blessure grave et permanente ayant une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel » à la définition de « déficience grave et permanente ».

⁵⁴ Le vétéran doit toucher une prestation d'invalidité pour le problème de santé occasionnant la déficience et sa demande de services de réadaptation doit avoir été approuvée pour ce problème de santé.

Évaluation du degré de déficience

Les critères utilisés par les arbitres des prestations d'invalidité pour déterminer le degré de déficience et l'admissibilité à l'allocation pour déficience permanente, qui sont prévus dans les politiques et réglementations applicables d'ACC, devront également être modifiés. La politique doit inclure des critères particuliers liés à la perte de capacité de gagner un revenu, comme la capacité d'acquérir de nouvelles compétences, l'expérience de travail et la capacité d'atteindre la productivité requise.

L'examen du cadre d'évaluation de l'invalidité du Régime de pensions du Canada pourrait être utile pour élaborer les critères pertinents. Lorsqu'il évalue l'admissibilité d'une personne à une pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada, l'évaluateur met l'accent sur les effets d'une invalidité grave et prolongée sur la capacité de la personne à travailler. Un certain nombre de critères sont examinés, notamment la capacité de la personne à effectuer toutes les tâches et fonctions exigées dans le cadre d'un emploi, sa productivité, la rentabilité de son activité professionnelle et ses caractéristiques personnelles, comme son âge, ses études et son expérience de travail.⁵⁵

ACC, par l'intermédiaire de son fournisseur de services de réadaptation et d'assistance professionnelle, fournit une évaluation neuropsychologique et d'employabilité, une évaluation de la capacité fonctionnelle et une analyse du marché du travail. Cela vise à déterminer si le vétéran peut obtenir des services de réadaptation et d'assistance professionnelle en vue d'occuper un emploi rémunérateur et convenable. En fonction de ces renseignements, des documents médicaux appropriés et des critères pertinents liés à la perte de capacité de gagner un revenu, les arbitres des pensions d'invalidité seront en mesure de déterminer si un vétéran souffre d'une affection grave et permanente qui a une incidence sur ses possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.

L'évaluation du degré de déficience devrait servir à confirmer que le vétéran souffre d'une déficience grave et permanente qui a une incidence sur ses possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. La détermination de la catégorie de l'allocation pour déficience permanente qui s'applique devrait se faire séparément, comme il est expliqué ci-dessous.

Recommandation n° 2 : Il est recommandé que le ministre des Anciens combattants et son Ministère modifient toutes politiques et réglementations portant sur l'allocation pour déficience permanente en vue d'y inclure des critères particuliers liés à la perte de capacité de gagner un revenu dans le contexte de l'évaluation du degré de déficience afin d'assurer l'alignement entre cette évaluation et l'objectif de l'allocation.

⁵⁵ Emploi et Développement social Canada (2013). *Cadre d'évaluation de l'invalidité du Régime de pensions du Canada*. Source : <http://www.edsc.gc.ca/fra/invalidite/prestations/evaluation.shtml>

Détermination de la catégorie qui s'applique

Présentement, les arbitres des pensions d'invalidité mettent l'accent sur des facteurs fonctionnels, physiques et mentaux pour évaluer le degré de déficience et déterminer la catégorie qui s'applique au degré de déficience. L'exemple qui suit illustre l'approche actuelle.

L'arbitre des pensions d'invalidité détermine que le vétéran souffre d'un trouble psychiatrique lié au service et de symptômes de dépression et d'anxiété chroniques qui le plongent dans une détresse continue. Le trouble nécessite la prise chronique de médicaments et des soins psychiatriques.⁵⁶ Il a été déterminé que le vétéran est atteint d'une incapacité totale et permanente, parce qu'il est incapable d'occuper un emploi rémunérateur et convenable en raison de son affection.

En se basant sur les critères actuels du « degré de déficience », l'arbitre des pensions d'invalidité détermine que le vétéran est admissible à l'allocation pour déficience permanente au taux le plus bas (catégorie 3). Puisqu'il est frappé d'une incapacité totale et permanente, le vétéran touche également le supplément. Le fait que l'affection du vétéran a une incidence profonde sur ses possibilités d'emploi et d'avancement professionnel n'a aucune incidence sur la détermination de la catégorie qui s'applique. C'est plutôt la nature de la déficience qui a une incidence sur la catégorie. Cette façon de faire ne concorde pas avec l'objectif de l'allocation pour déficience permanente.

Il faudrait plutôt fonctionner comme suit : après avoir déterminé que le vétéran souffre d'une déficience grave et permanente et qu'il est admissible à l'allocation pour déficience permanente⁵⁷, l'arbitre des prestations d'invalidité évaluera l'ampleur des répercussions de la déficience sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. Cette évaluation devrait correspondre à une catégorie, c.-à-d. que plus les répercussions sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel sont grandes, plus la catégorie est élevée.

L'évaluation devrait aussi tenir compte du nombre d'années de travail touchées par la déficience. Ainsi, le jeune vétéran atteint d'une déficience grave et permanente qui a des incidences sur sa capacité de gagner un revenu – et par conséquent sur le montant d'argent qu'il pourra générer au cours de ses années de travail – recevrait une allocation pour déficience permanente à un taux plus élevé qu'un vétéran plus âgé atteint d'une déficience semblable, mais à qui il reste moins d'années de travail. La figure 5 présente des statistiques sur l'âge des bénéficiaires de l'allocation pour déficience permanente.

Cette façon de faire permettra d'assurer la cohérence entre l'objectif de l'allocation pour déficience permanente et le montant de l'indemnisation. Les catégories de l'allocation pour déficience permanente seraient dorénavant déterminées en fonction des effets de la déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel. L'allocation serait également accordée en fonction

⁵⁶ Il s'agit d'un cas réel fondé sur l'examen des lettres de décision d'ACC.

⁵⁷ Le vétéran doit également recevoir une prestation d'invalidité et sa demande de services de réadaptation doit avoir été approuvée pour l'affection occasionnant la déficience.

du besoin. En effet, le jeune vétéran atteint d'une déficience qui nuit à sa capacité de gagner un revenu pendant de nombreuses années a normalement besoin d'un plus grand soutien financier que le vétéran plus âgé atteint d'une déficience semblable qui nuit à sa capacité de gagner un revenu pendant un moins grand nombre d'années.

L'approche d'indemnisation fondée sur l'âge n'a rien de nouveau : elle est employée dans d'autres pays pour l'indemnisation des vétérans atteints d'une invalidité. Par exemple, le Royaume-Uni se sert de cette approche pour fixer le *Guaranteed Income Payment* (paiement de revenu garanti)⁵⁸ offert aux vétérans atteints des invalidités les plus graves. Pour calculer le montant du paiement, un facteur d'âge est appliqué. Plus le vétéran est jeune, plus le facteur est élevé, parce que le nombre d'années avant la retraite, autrement dit le nombre d'années de perte de capacité de gagner un revenu, est plus élevé pour un jeune vétéran que pour un vétéran plus âgé. En Australie, lorsqu'un vétéran choisit de recevoir une indemnité pour déficience permanente sous forme de paiement forfaitaire au lieu de paiements périodiques, le montant forfaitaire est rajusté en fonction de l'âge du vétéran.⁵⁹

Recommandation n° 3 : Il est recommandé que le ministre des Anciens Combattants et son Ministère modifient toutes politiques et réglementations portant sur l'allocation pour déficience permanente de façon à ce que l'attribution des catégories soit fondée sur des critères précis (dont le nombre d'années de travail touchées) qui caractérisent l'incidence d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.

Paiement de l'allocation pour déficience permanente et du supplément au survivant⁶⁰

Si le vétéran recevait l'allocation pour déficience permanente et le supplément au moment de son décès, le plein montant de ces avantages devrait être versé au survivant pendant une période d'un an suivant le décès du vétéran. Cette façon de faire assurerait l'uniformité avec d'autres avantages fournis par ACC qui continuent d'être versés après le décès du vétéran. Fait plus important encore, cela assurerait une période de stabilité financière après le décès du vétéran et permettrait au survivant de s'adapter à sa nouvelle situation financière.

Recommandation n° 4 : Il est recommandé que le ministre des Anciens Combattants modifie la loi pour que le plein montant de l'allocation pour déficience permanente et du supplément soit versé au survivant pendant une période d'un an suivant le décès du vétéran, si le vétéran recevait ces avantages au moment de son décès.

⁵⁸ Veterans Agency, ministère de la Défense (Royaume-Uni) (2005), [Armed Forces Compensation Scheme: Your Compensation Scheme Explained](http://www.raf.mod.uk/community/getmedia/downloader.cfm?file=24D6A864-5056-A30A-099E64D02EFC3008). Source : <http://www.raf.mod.uk/community/getmedia/downloader.cfm?file=24D6A864-5056-A30A-099E64D02EFC3008> (en anglais seulement)

⁵⁹ La conversion à un paiement forfaitaire est fondée sur les tableaux relatifs à l'espérance de vie fournis par l'actuaire du gouvernement australien. Le rajustement en fonction de l'âge commence à l'âge de 30 ans pour les hommes et de 35 ans pour les femmes. (Gouvernement de l'Australie, ministère des Anciens Combattants, *Military Rehabilitation and Compensation Information Booklet*, avril 2009, p. 11 - en anglais seulement)

⁶⁰ Par survivant on entend notamment le conjoint survivant, le conjoint de fait survivant ou les enfants à charge.

CONCLUSION

Le présent rapport cerne certains problèmes liés à l'accessibilité de deux avantages financiers prévus par la Nouvelle Charte des anciens combattants, à savoir l'allocation pour déficience permanente et le supplément, qui ont été créés pour fournir un soutien financier additionnel aux vétérans les plus gravement blessés ou malades. L'accessibilité est l'une des trois mesures d'équité⁶¹ évaluées par l'ombudsman des vétérans en ce qui a trait aux avantages et aux services offerts aux vétérans et à leurs familles.

Les vétérans atteints d'une déficience grave peuvent souffrir d'une perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel à vie. Les objectifs stratégiques de l'allocation pour déficience permanente et du supplément reconnaissent bien que les vétérans atteints des déficiences les plus graves ont besoin d'un soutien financier additionnel pour compenser la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel causée par leur déficience. Ces vétérans le méritent et la preuve présentée dans le présent rapport montre clairement qu'un trop grand nombre de vétérans atteints d'une déficience grave ne reçoivent pas ces avantages ou bien les reçoivent à un taux trop bas. Ceci est injuste, et il faut corriger la situation.

Le problème sous-jacent, c'est que la prise de décision concernant la demande d'allocation pour déficience permanente est axée sur l'évaluation du degré de déficience au moyen de critères fonctionnels, physiques et mentaux. Cette façon de faire ne concorde pas avec l'objectif de l'avantage et a des répercussions sur la détermination de l'admissibilité à l'allocation, sur la détermination de la catégorie qui s'applique et sur l'admissibilité au supplément.

Le présent rapport énonce quatre recommandations pour améliorer l'accès à l'allocation pour déficience permanente et au supplément. Premièrement, la liste prévue à l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* qui est utilisée pour définir le terme « déficience grave et permanente » doit être élargie pour inclure « toute autre maladie ou blessure grave et permanente ayant une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel ». Cette modification permettra de mieux harmoniser la définition de « déficience grave et permanente » et l'objectif de l'allocation pour déficience permanente.

Deuxièmement, le ministre des Anciens combattants et son Ministère doivent modifier la liste des critères utilisés par les arbitres des prestations d'invalidité pour déterminer le degré de déficience et l'admissibilité à l'allocation pour déficience permanente, qui est prévue dans la politique ainsi que toute réglementation d'ACC portant sur l'allocation pour déficience permanente. Des critères particuliers liés à la perte de capacité de gagner un revenu doivent y être ajoutés.

⁶¹ Les deux autres mesures d'équité sont la pertinence et le caractère suffisant des avantages et des services.

Troisièmement, il faut changer la façon d'attribuer les catégories de l'allocation pour déficience permanente. L'ampleur des répercussions d'une déficience grave et permanente sur la perte de capacité de gagner un revenu devrait être le facteur déterminant pour l'attribution d'une catégorie. Plus les répercussions sur la perte de capacité de gagner un revenu sont grandes, plus la catégorie est élevée.

La dernière recommandation vise à mieux appuyer les survivants d'un vétérán qui était admissible à l'allocation pour déficience permanente et au supplément en continuant de verser ces avantages pendant une période d'un an après le décès du vétérán.

En mettant en œuvre les recommandations formulées dans le présent rapport, ACC améliorera l'accessibilité de l'allocation pour déficience permanente et du supplément. Cette façon de faire permettra, d'une part, de s'assurer que les vétérans les plus gravement blessés et malades reçoivent le soutien financier additionnel dont ils ont besoin pour compenser la perte de possibilités d'emploi et d'avancement professionnel et, d'autre part, d'assurer la stabilité financière des survivants des vétérans.

RECOMMANDATIONS

L'ombudsman des vétérans fait les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Il est recommandé que le ministre des Anciens Combattants modifie l'article 40 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* pour inclure « toute autre maladie ou blessure grave et permanente ayant une incidence sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel » à la définition de « déficience grave et permanente ».

Recommandation n° 2 : Il est recommandé que le ministre des Anciens combattants et son Ministère modifient toutes politiques et réglementations portant sur l'allocation pour déficience permanente en vue d'y inclure des critères particuliers liés à la perte de capacité de gagner un revenu dans le contexte de l'évaluation du degré de déficience afin d'assurer l'alignement entre cette évaluation et l'objectif de l'allocation.

Recommandation n° 3 : Il est recommandé que le ministre des Anciens Combattants et son Ministère modifient toutes politiques et réglementations portant sur l'allocation pour déficience permanente de façon à ce que l'attribution des catégories soit fondée sur des critères précis (dont le nombre d'années de travail touchées) qui caractérisent l'incidence d'une déficience grave et permanente sur les possibilités d'emploi et d'avancement professionnel.

Recommandation n° 4 : Il est recommandé que le ministre des Anciens Combattants modifie la loi pour que le plein montant de l'allocation pour déficience permanente et du supplément soit versé au survivant pendant une période d'un an suivant le décès du vétéran, si le vétéran recevait ces avantages au moment de son décès.

ANNEXE

Résumé des scénarios

Les cinq scénarios modélisés dans le rapport de l'ombudsman des vétérans intitulé *Amélioration de la Nouvelle Charte des anciens combattants : le rapport* sont récapitulés à la figure 10.

