

La crise de l'arriéré et des temps d'attente à ACC

Recommandation

Le CNAAC recommande fortement qu'ACC reconnaisse qu'un changement fondamental et systémique s'impose et qu'il doit accélérer l'adoption d'une forme d'admissibilité ou de préapprobation automatique, ainsi que de protocoles accélérés afin de réduire l'arriéré et le temps d'attente, que la pandémie de COVID-19 n'a fait qu'empirer.

Recommandation

Le CNAAC propose qu'ACC utilise des présomptions dans le système décisionnel du Ministère, comme indiqué depuis de nombreuses années dans le Programme législatif du CNAAC. L'adoption de présomptions probantes pour traiter les invalidités courantes et les demandes qui s'ensuivent créera des efficacités administratives et aura des effets positifs sur les délais de traitement des demandes de prestations des anciens combattants actuellement en attente.

Recommandation

Le CNAAC appuie l'adoption du rapport du Comité permanent des anciens combattants daté du 11 décembre 2020 intitulé « Sortir du borbier : résorber l'arriéré des demandes de prestations d'invalidité à Anciens Combattants Canada », dans lequel le Comité permanent endosse la majorité des recommandations formulées par le CNAAC pour régler la crise causée par l'arriéré et les temps d'attente.

Recommandation

Le CNAAC exhorte ACC de reconnaître pleinement les conclusions et les critiques substantielles du rapport de la vérificatrice générale de mai 2022 et de mettre en œuvre avec la plus grande priorité les changements statutaires, réglementaires et politiques proposés dans le rapport afin de résoudre les problèmes de l'arriéré et des temps d'attente auxquels sont confrontés les anciens combattants handicapés du Canada.

Recommandation

Le CNAAC recommande vivement au gouvernement d'étendre la mise en œuvre des propositions contenues dans le budget 2021, en ce qui concerne l'octroi immédiat d'avantages médicaux avant la décision formelle relative à la demande de prestations d'invalidité de l'ancien combattant, afin d'inclure toutes les formes d'invalidité dont souffrent les vétérans canadiens.

Recommandation

Le CNAAC recommande qu'ACC fournisse un financement substantiel pour soutenir le Fonds d'urgence pour les vétérans afin d'augmenter les prestations maximales par demande et de donner la priorité à ces demandes en cette période difficile. ACC devrait envisager l'utilisation du Fonds d'urgence pour les vétérans comme mesure palliative pour les vétérans en attente de décisions sur les demandes de prestations d'invalidité qui ont été excessivement retardées par l'arriéré actuel.

Recommandation

Le CNAAC propose qu'ACC simplifie la législation et la réglementation relatives aux anciens combattants, y compris la Table des invalidités afin d'offrir un processus plus « convivial » et, ce faisant, d'éliminer les complexités et les dispositions legalistes auxquelles se heurtent les anciens combattants lorsqu'ils soumettent des demandes de prestations d'invalidité ou de prestations de soins de santé.

Recommandation

Le CNAAC est d'avis que, pour faciliter la transition du ministère de la Défense nationale à Anciens Combattants Canada, les vétérans handicapés devraient être pleinement informés des avantages auxquels ils ont droit, des options de réadaptation et des possibilités d'emploi, et ce, bien avant leur libération des Forces armées canadiennes pour raisons médicales.

Malgré les légères améliorations apportées par le Ministère au cours des derniers mois, la préoccupation majeure de la communauté des anciens combattants reste aujourd'hui la crise liée à l'arriéré intolérable et aux délais d'attente auxquels les anciens combattants sont confrontés lorsqu'ils présentent des demandes de prestations

d'invalidité et de prestations de soins de santé. Le Conseil national des associations d'anciens combattants (CNAAC) maintient depuis longtemps que des changements systémiques s'imposent. Il va de soi que les mesures ministérielles visant à augmenter le personnel et les ressources numériques ne seront pas suffisantes

à elles seules pour corriger cette situation déplorable, comme le soulignait non seulement le rapport de la vérificatrice générale mais aussi le rapport du directeur parlementaire du budget (DPB) de septembre 2020.

Le CNAAC croit qu'il incombe au gouvernement libéral ainsi qu'aux partis de l'opposition officiels de prendre des mesures radicales et novatrices pour accélérer la mise en place de protocoles de traitement accéléré et d'approbation automatique pour les demandes en suspens des anciens combattants afin de réduire les délais de traitement et l'arriéré inacceptable qui se sont encore aggravés avec l'arrivée de la pandémie de COVID-19.

La position du CNAAC relativement à cette crise administrative en cours repose sur les éléments suivants :

- Le Ministère devrait adopter la position selon laquelle les demandes de prestations d'invalidité des anciens combattants devraient être approuvées automatiquement en se basant sur les preuves raisonnables fournies par le vétéran et sa famille et que des vérifications ponctuelles pourraient être effectuées pour remédier à tout abus éventuel. Le fait que les rapports médicaux habituellement requis par ACC pour

appuyer ces demandes continuent d'être extrêmement difficiles à obtenir à l'heure actuelle doit être pris en compte dans l'évaluation de ce dilemme.

- Même si les cliniques de médecins et de thérapeutes sont de nouveau ouvertes, ces professionnels sont tout simplement submergés par leur propre arriéré et par les rendez-vous qui ont dû être reportés. D'après notre expérience, la préparation de rapports médicaux à l'appui des demandes des anciens combattants n'est toujours pas une priorité à l'heure actuelle pour ces médecins et ces thérapeutes débordés.
- Si des mesures créatives ne sont pas prises, on ne pourra réduire rapidement les délais de traitement des demandes et les retards dans les décisions, étant donné la grande difficulté pour les vétérans d'obtenir les rapports médicaux nécessaires pour appuyer leurs demandes.
- Dans la communauté des vétérans, les principaux intervenants s'entendent pour dire qu'il faut adopter sans tarder une mesure administrative ou décisionnelle qui permette d'approuver rapidement ou automatiquement les demandes de prestations.
- Le CNAAC est depuis longtemps d'avis que ce type d'approche de droit automatique aurait dû être mis en œuvre par ACC il y a des années en ce qui concerne les anciens combattants gravement handicapés. Ce changement de politique permettrait d'accélérer le traitement de ces demandes spécifiques afin de contourner la bureaucratie gouvernementale sachant que, dans presque tous ces cas, on accorde en fin de compte la prestation, souvent après de nombreux mois de retard dans le processus décisionnel. Nous estimons que le moment



est venu d'étendre ce concept à toutes les demandes de prestations des anciens combattants.

- Il convient de noter qu'un certain nombre de lettres de mandat reçues par le ministre des Anciens Combattants de la part du premier ministre contenaient une directive spécifique selon laquelle ACC devait mettre en œuvre une forme d'approbation automatique en ce qui concerne les invalidités courantes dont souffrent les anciens combattants canadiens.
- Il est également extrêmement révélateur, que de nombreux programmes d'aide financière mis en place par les gouvernements fédéral et provinciaux pour faire face à la pandémie de COVID-19 reposaient sur le principe « payer maintenant, vérifier plus tard ». En ce qui concerne un certain nombre d'initiatives financières, le gouvernement a renoncé à exiger des rapports médicaux pour justifier l'admissibilité à ces programmes, étant donné qu'il n'était pas possible d'obtenir l'avis de la profession médicale au Canada en cette période trouble.
- Il convient de noter que la réaction initiale du Ministère à cette forme proposée de traitement accéléré et de droit automatique était que cette approche pourrait être adoptée en ce qui concerne les prestations versées sur une base mensuelle. Cependant, étant donné que la majorité des anciens combattants optent pour des montants forfaitaires en ce qui concerne les indemnités d'invalidité, cela serait problématique pour le Ministère.
- Pour répondre à cette préoccupation, nous avons recommandé qu'à titre d'étape intermédiaire dans l'octroi de cette forme de droit automatique, l'indemnité

d'invalidité soit versée sous la forme d'une allocation mensuelle assortie d'une évaluation préliminaire dans un premier temps. Plus tard, le Ministère aurait la possibilité d'examiner en profondeur l'invalidité du vétéran afin de déterminer l'évaluation finale de ce dernier et, à ce moment-là, le vétéran aurait le choix de convertir son allocation mensuelle en indemnité forfaitaire, de laquelle on déduirait les allocations mensuelles déjà versées.

- L'avantage principal de cette recommandation est que l'admissibilité du vétéran serait établie dès le début et que ses préoccupations concernant la sécurité financière et l'accès aux prestations de soins de santé et de traitement seraient atténuées.
- « Aux grands maux, les grands remèdes », dit-on, et cela s'applique particulièrement bien à cette situation.

A. Rapport de la vérificatrice générale

La vérificatrice générale du Canada, Karen Hogan, a déposé un rapport au Parlement le 31 mai 2022, concluant que les anciens combattants handicapés du Canada continuent d'être confrontés à des délais d'attente et à un arriéré inacceptable dans l'obtention de l'aide financière et des avantages auxquels ils ont droit auprès d'Anciens Combattants Canada (ACC). https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202205_02_f_44034.html.

Lors de la conférence de presse qu'elle a donnée à Ottawa, Mme Hogan a déclaré qu'elle n'était pas impressionnée par les efforts déployés par le Ministère au cours des dernières années et a demandé qu'un « plan réaliste » soit établi en priorité pour enfin faire en sorte que les vétérans

handicapés ne soient pas obligés d'attendre des mois, voire des années, pour obtenir le soutien financier et l'indemnisation dont ils ont besoin.

« Je ne peux que conclure que le gouvernement n'a pas tenu la promesse qu'il avait faite à nos anciens combattants, à savoir qu'il s'occuperait d'eux s'ils étaient blessés en service. Cela a une réelle conséquence sur le bien-être de nos anciens combattants et de leur famille.

« Il est temps de trouver une solution plus durable qui permettra aux anciens combattants de recevoir leurs prestations en temps voulu. Après tout, ce sont nos anciens combattants qui sont ici pour prendre soin de notre pays, le protéger et maintenir la paix. Le gouvernement devrait faire mieux pour eux. »

Le rapport de la vérificatrice générale a fait un certain nombre de constats importants dans son évaluation des efforts déployés par ACC pour améliorer le délai de traitement et l'arriéré auxquels est confrontée la communauté des anciens combattants au Canada :

« 2.9 Dans l'ensemble, nous avons constaté que malgré les initiatives prises par Anciens Combattants Canada pour accélérer le traitement des demandes de prestations d'invalidité, les vétérans continuaient d'attendre longtemps avant de recevoir une indemnité pour les blessures qu'ils ont subies pendant qu'ils servaient leur pays. Les vétérans présentant une demande initiale de prestations d'invalidité attendaient une **médiane** de 39 semaines avant qu'une décision soit rendue, ce qui est très loin de la norme de service de 16 semaines, dans 80 pour cent des cas.

« 2.10 Les données du Ministère sur le traitement des demandes de prestations et l'organisation de ces données étaient

médiocres. Ainsi, le Ministère ne savait pas si ses initiatives avaient accéléré le traitement des demandes, ni même si l'une d'entre elles avait ralenti le traitement. Nous avons aussi constaté que le Ministère ne calculait pas les temps d'attente de manière cohérente, ce qui signifie que les vétérans ont attendu plus longtemps que ce que le Ministère a déclaré publiquement.

« 2.11 Le Ministère ne disposait pas d'un plan de recrutement à long terme pour remédier aux longs délais d'attente. Le Ministère a embauché du personnel pour une période déterminée en vue d'appuyer le traitement de l'arriéré de demandes. Toutefois, certaines des personnes ainsi embauchées ont quitté le Ministère avant la fin de leur mandat parce qu'elles avaient accepté un poste offrant une meilleure sécurité d'emploi. Le Ministère a besoin d'un effectif stable pour traiter les demandes de prestations d'invalidité. Il a aussi besoin d'un meilleur système de gestion des données pour s'assurer que les vétérans n'attendent pas des mois, voire des années, pour recevoir les prestations nécessaires à leur santé physique et mentale.

« 2.57 Anciens Combattants Canada devrait collaborer avec les organismes gouvernementaux centraux pour établir un plan de ressources durable à long terme afin d'assurer le traitement des demandes de prestations d'invalidité en temps opportun. Ce plan devrait tenir compte du nombre de demandes que le Ministère prévoit recevoir et des gains d'efficacité qu'il prévoit obtenir de ses initiatives d'amélioration des processus.

« 2.58 Nous avons conclu que même si Anciens Combattants Canada avait mis en place des initiatives pour améliorer le traitement des demandes de prestations d'invalidité, ces mesures n'avaient pas permis de réduire les temps d'attente globaux pour les vétérans admissibles. Le Ministère était encore très loin de respecter sa norme de service. La mise en œuvre des initiatives se faisait lentement. Il manquait certaines données servant à mesurer les améliorations. En outre, le financement et près de la moitié des employés de l'équipe chargée du traitement des demandes étaient temporaires. En conséquence, les anciens combattants ont attendu trop longtemps avant de recevoir les prestations nécessaires à leur santé physique et mentale et au bien-être général de leur famille. »

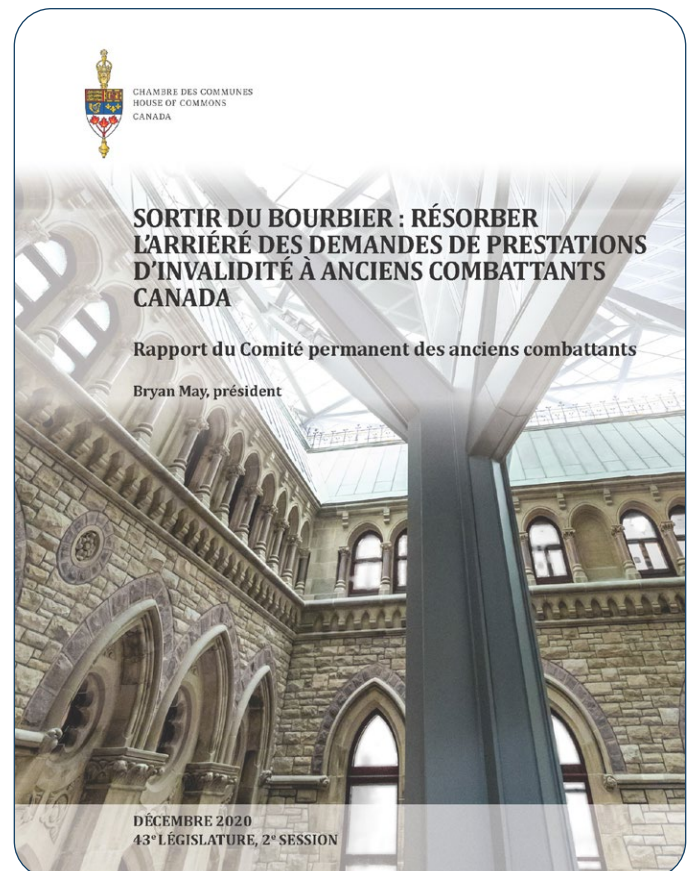
B. Rapport du Comité permanent des anciens combattants – Décembre 2020

Le vendredi 11 décembre 2020, le Comité permanent des anciens combattants de la Chambre des communes a publié un très important rapport intitulé « Sortir du bourbier : Résorber l'arriéré des demandes de prestations d'invalidité à Anciens Combattants Canada », après des mois d'étude et de consultations auprès d'intervenants : <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/fr/43-2/ACVA/rapport-4/>.

Le CNAAC a fait une présentation au Comité permanent en novembre 2020 dans le cadre des travaux du Comité : <https://www.ncva-cnaac.ca/wp-content/uploads/2020/12/presentation-comite-permanent-nov-2020.pdf>.

Dans ses conclusions, le Comité permanent cerné très clairement la crise actuelle dans le processus décisionnel à ACC et demande un changement urgent et radical des protocoles ministériels. Plus important encore, de notre point de vue, le rapport soutient notre prise de position selon laquelle une forme d'admissibilité ou de préapprobation automatique doivent être adoptées par le Ministère afin de réaliser le changement systémique requis.

Nous estimons que le rapport du Comité permanent, qui fait écho au rapport de 2022 de la vérificatrice générale, présente un examen approfondi de plusieurs questions importantes concernant le problème de l'arriéré et des temps d'attente. En ce qui concerne les initiatives juridictionnelles sur lesquelles nous nous sommes concentrés, voici les principales recommandations formulées par le Comité permanent dans son rapport au Parlement.



- **Recommandation 13 :** Qu'Anciens Combattants Canada continue d'approuver automatiquement les demandes relatives aux affections médicales liées au service dans les Forces armées canadiennes ou la Gendarmerie royale du Canada, qu'il présente au Comité une liste de ces affections et qu'il continue de l'élargir au moyen de recherches menées au Canada et dans les pays alliés.
- **Recommandation 14 :** Qu'Anciens Combattants Canada mène une étude sur les conditions médicales spécifiques aux femmes liées à leur service dans les Forces armées canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada, et, le cas échéant, les ajoute à la liste des conditions médicales présumées liées au service militaire.
- **Recommandation 15 :** Que le ministre des Anciens Combattants modifie le Règlement sur le bien-être des vétérans afin de permettre la préapprobation automatique des demandes de prestations d'invalidité, et qu'Anciens Combattants Canada mette en œuvre un projet pilote visant à déterminer les risques et les avantages de la préapprobation automatique des demandes de prestations d'invalidité.
- **Recommandation 16 :** Qu'Anciens Combattants Canada procède à un examen approfondi du Fonds d'urgence pour les vétérans dans le contexte de son utilisation pour soutenir les vétérans dont les demandes sont en suspens et fasse part de ses conclusions au comité.
- **Conclusion :** L'adoption de ces mesures permettrait de faire preuve de bonne foi dans le traitement de l'arriéré existant et confirmerait le principe fondamental qui guide tous les programmes d'indemnisation

des vétérans canadiens depuis la Première Guerre mondiale : le bénéfice du doute. Les membres du Comité permanent souhaitent réaffirmer ce principe et rassurer les vétérans et leur famille sur le fait que leur bien-être constitue la seule et unique raison d'être d'Anciens Combattants Canada.

En réponse à ces recommandations convaincantes, l'ancien ministre des Anciens Combattants, Lawrence MacAulay, a fourni l'année dernière une réponse formelle au Comité, exposant ce qui constitue, selon notre respectueux jugement, une nouvelle déclaration de bonnes intentions du point de vue du Ministère en ce qui concerne l'augmentation des effectifs, les avancées technologiques, etc. Toutefois, nous demeurons convaincus, comme l'indique le rapport 2022 de la vérificatrice générale, qu'une approche plus novatrice est nécessaire pour s'attaquer véritablement à la crise de l'arriéré et des temps d'attente qui perdure à ACC.

Dans ce contexte, les hauts fonctionnaires du Ministère maintiennent depuis un certain temps qu'ils sont officiellement en train de chercher à obtenir l'autorité législative et réglementaire pour mettre en œuvre les changements juridictionnels appropriés requis conformément aux conclusions du Comité permanent et à nos propositions de longue date. Compte tenu de l'évaluation du rapport 2022 de la vérificatrice générale, nous espérons que le Ministère a reconnu qu'il y a des raisons valables d'incorporer les modifications nécessaires au protocole juridictionnel et qu'il s'agit du meilleur moyen de résoudre le problème de l'arriéré et des temps d'attente inacceptables. Le CNAAC continuera d'exercer des pressions auprès du Ministère afin d'accélérer la mise en place des changements nécessaires décrits dans le rapport du Comité permanent des anciens combattants.

C. Budget fédéral 2021

Le CNAAC recommande fortement depuis de nombreuses années que l'octroi immédiat d'avantages médicaux aux anciens combattants gravement handicapés avant la fin du processus de décision individuel d'ACC est absolument essentiel pour répondre aux besoins urgents de ces anciens combattants.

Les modifications au règlement sur les soins de santé pour les anciens combattants, implantées en avril 2022 par le Ministère, permettront aux vétérans qui font la demande de prestations d'invalidité pour des problèmes de santé mentale d'être automatiquement admissibles à une prestation de traitement ou à une couverture de soins de santé. Pour rappel, le budget fédéral de 2021, présenté par la ministre des finances Chrystia Freeland, reconnaît que :

« ... Les vétérans sont de trois à quatre fois plus susceptibles de souffrir d'un trouble dépressif et d'un trouble anxieux et de quinze fois plus susceptibles de souffrir d'un trouble de stress post-traumatique (TSPT) que la population générale. Les vétérans ont droit à du soutien financier pour les soins de santé mentale dans le cadre du Programme des avantages médicaux, mais ils doivent parfois attendre jusqu'à deux ans pour recevoir des

soins de santé mentale, dans l'attente de la confirmation de leur demande de prestations d'invalidité. ...

- « Le budget 2021 propose d'allouer à Anciens Combattants Canada un financement de 140 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2021-2022, et de 6 millions par année par la suite, aux fins d'un programme qui couvrirait les coûts de soins de santé mentale des vétérans qui souffrent d'un TSPT, d'un trouble dépressif ou d'un trouble anxieux pendant le traitement de leur demande de prestations d'invalidité. »

Bien que cette proposition budgétaire n'ait pas complètement adopté le concept d'octroi automatique ou d'approbation préalable que nous privilégions en ce qui concerne tous les handicaps physiques et mentaux, elle constitue un très grand pas en avant en reconnaissant que les prestations de traitement devraient être accordées immédiatement et ne pas dépendre de la procédure de demande de prestations d'invalidité, qui peut en effet prendre jusqu'à deux ans. Il faut donc espérer que cette disposition servira de tremplin à l'élargissement de ce principe afin que les vétérans ne soient pas laissés dans une situation précaire pendant de nombreux mois, voire des années, avant que les prestations de soins de santé et de traitement ne leur soient accordées. Le gouvernement, par l'intermédiaire du budget, a décidé que les soins de santé mentale (SSPT, troubles dépressifs ou anxieux) devraient être prioritaires. Nous continuerons d'insister pour que cette approche soit appliquée à toutes les incapacités physiques afin que les vétérans qui ont grand besoin de soins de santé ou de traitements bénéficient du même degré de priorité.

Il ne fait aucun doute que cette initiative provisoire a permis d'offrir aux anciens combattants souffrant de problèmes de santé



mentale urgents des prestations de traitement dont ils avaient grand besoin. Cependant, elle soulève la question plus large à savoir si ACC est prêt, en ce qui concerne l'ensemble du processus décisionnel concernant les prestations d'invalidité, à mettre pleinement en œuvre les mesures systémiques requises pour améliorer les retards administratifs et bureaucratiques omniprésents auxquels sont actuellement confrontés les anciens combattants canadiens et leurs familles.



Dans ce contexte, il convient de noter que le Ministère approuve plus de 95 pour cent des demandes relatives au TSPT. Par conséquent, l'admissibilité automatique est tout à fait logique sur le plan administratif et permettrait d'accélérer le versement des prestations d'invalidité et de traitement nécessaires aux anciens combattants handicapés de manière à éviter toute autre intervention de la bureaucratie gouvernementale.

Comme nous l'avons toujours dit au sujet de la crise de l'arriéré et des délais d'attente, les vétérans ne méritent rien de moins en ces temps difficiles où la crise liée à la COVID-19 a accru les préoccupations financières et les problèmes de santé.

D. Dispositions transitoires/ Complexité de la législation

Il n'est pas anodin qu'en raison de la complexité de certaines des prestations qui ont été créées ces dernières années et de la confusion qui les entoure, le processus décisionnel d'ACC a encore ralenti, et de nombreux vétérans ne peuvent accéder à ces nouveaux avantages ni, ce qui est tout aussi important, en comprendre les critères d'admissibilité. En effet, on peut dire que le gouvernement a créé un « monstre » législatif en

ce qui concerne la nature et la portée de la grille de prestations d'ACC qui existe actuellement.

Avec l'introduction de la nouvelle disposition relative à la pension à vie, les critères d'admissibilité et les lignes directrices sont devenues beaucoup plus compliquées, au point où tant le vétéran qui soumet une demande de prestations que la personne qui doit rendre la décision à ACC sont confrontés à de nombreux obstacles juridiques et interprétatifs qui les empêchent de prendre des décisions rapides et d'obtenir des résultats satisfaisants en matière d'admissibilité.

Même si le Ministère a entrepris un travail considérable de révision de politiques afin que l'on puisse intervenir tôt auprès d'un ancien combattant handicapé, bien avant sa libération pour raisons médicales, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer ce processus de transition. Il est très important de noter que, dans les cinq dernières années, l'ombudsman des vétérans et celui du ministère de la Défense nationale (MDN) ont tous deux présenté des propositions d'envergure au Ministre et au Comité permanent des anciens combattants dans le but d'améliorer les protocoles transitoires dans ce contexte.

Il est évident que l'une des grandes priorités en ce qui a trait à cette phase transitoire est de veiller à ce que les vétérans handicapés soient pleinement informés des avantages auxquels ils ont droit, des options de réadaptation et des possibilités d'emploi, et ce, bien avant leur libération des Forces armées canadiennes pour raisons médicales.

À cet égard, le CNAAC est fermement convaincu qu'ACC devrait être en mesure de déterminer les avantages auxquels un ancien combattant a droit et de les lui procurer en son nom. En général, on peut accélérer la procédure si on consulte un gestionnaire de cas bien informé et des aides administratives améliorées telles que « Mon dossier ACC » dès le début de la transition; ce n'est malheureusement pas ce qui se produit à l'heure actuelle, puisqu'il incombe souvent à l'ancien combattant de décrire ses besoins et les avantages précis qu'il cherche à obtenir.

Nous avons recommandé que le gestionnaire de cas soit en mesure, dans presque tous les cas, d'identifier, en collaboration avec le ministère de la Défense nationale, les avantages et prestations auxquels un ancien combattant a droit dans le cadre des divers programmes d'ACC, et ce, avant même la libération de l'ancien combattant handicapé. En ce qui concerne plus particulièrement les vétérans gravement handicapés, il ne devrait pas leur incomber de déterminer à quels avantages et prestations ils ont droit, et la fonction administrative d'ACC devrait être bien informée à ce sujet et se montrer plus proactive pour établir l'admissibilité de ces anciens combattants aux divers avantages et prestations.