



National Association
of Federal Retirees

Association nationale
des retraités fédéraux

Arriéré des demandes de prestations d'invalidité des vétérans

Un mémoire de l'Association nationale des retraités fédéraux au
Comité permanent des anciens combattants de la Chambre des
communes

Le 23 novembre 2020

À PROPOS DE NOUS

L'Association nationale des retraités fédéraux est le plus important organisme national de défense des membres actifs et retraités de la fonction publique fédérale, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ainsi que des juges nommés par le fédéral et à la retraite, leurs conjoints et leurs survivants.

Forte de 176 000 membres, dont plus de 60 000 vétérans et leurs familles, l'Association offre depuis plus de 50 ans des services de défense indépendants visant à améliorer la sécurité financière, la santé et le bien-être de ses membres et de tous les Canadiens.

En 2017, Retraités fédéraux a organisé une série de 12 forums publics et des sondages numériques dans tout le pays, pour communiquer avec nos 60 000 membres vétérans et leurs familles, ainsi qu'avec la communauté des vétérans au sens large. Des centaines de vétérans nous ont fait part de ce qui a fonctionné et de ce qui a été difficile pendant leur transition vers la vie civile, et nous avons publié des rapports substantiels regroupant leurs commentaires. Après ces forums, nous avons organisé une série de sommets avec des vétérans et des experts en matière de services et de défense des intérêts des militaires en service et des vétérans. Nous continuons d'apprendre de nos membres vétérans et de les représenter.

De plus, l'Association nationale des retraités fédéraux est fière de soutenir une nouvelle initiative qui s'appelle le Réseau de recherche et d'engagement des vétérans (RREV). Fondé en octobre 2019, le RREV est coprésidé par des retraitées fédérales, la titulaire de la chaire de recherche du Canada et professeure Maya Eichler, Ph. D. (Université Mount Saint Vincent), et la défenseure de la santé des femmes vétérans, Karen Breeck, CD, Sc. S., DM. Les membres du RREV sont des défenseur(e)s des droits des vétérans, des vétérans, des universitaires et des expert(e)s en recherche, ainsi que des organisations non gouvernementales. Le RREV met à profit l'expérience et l'expertise de ses membres pour amplifier la voix et les besoins des femmes militaires.

CE QUE LES VÉTÉRANS ONT DIT

Les vétérans estiment que les processus de demande et d'appel d'Anciens Combattants Canada (ACC) sont ardues, et ont mentionné des besoins de communication non satisfaits et des difficultés à obtenir des renseignements clairs. Ils ont également fait état de problèmes en matière d'évaluations et de réévaluations. Certains vétérans et leurs familles ont perdu confiance dans le ministère et ne se sentent pas respectés par ce dernier.

La transition à la vie civile peut s'avérer particulièrement difficile pour ceux qui sont malades, blessés ou ont subi un traumatisme. Cette transition est malheureusement souvent compliquée par l'absence d'une approche systémique pour assurer aux vétérans en transition un accès continu aux soins médicaux primaires. La pandémie de COVID-19 a également eu un effet négatif sur la capacité des vétérans d'accéder aux évaluations et examens médicaux requis pour appuyer leurs demandes de prestations à ACC, ce qui pourrait avoir des conséquences sur la charge de travail et l'arriéré.

Actuellement, on s'attend à ce que les vétérans dont les demandes se trouvent dans l'arriéré assument le fardeau financier associé aux maladies et blessures liées au service, ou attendent pour accéder aux ressources nécessaires, tant que leur demande n'aura pas été approuvée. C'est là un risque considérable pour les personnes qui ne savent pas si leur demande sera approuvée ni quand elle le sera. Cela sous-entend également que les vétérans ont une autre source de revenus en attendant l'approbation, à un moment où ils sont les plus vulnérables.

Même si ACC rapporte que les demandes sont approuvées dans les 10 semaines, certaines sont demeurées en suspens pendant des années. Actuellement, les normes de service visent un traitement dans les 16 semaines pour 80 % des demandes de prestations d'invalidité. En 2018-2019, seulement 37 % des demandeurs ont obtenu leurs prestations dans ce délai. Ces temps d'attente déraisonnables pour le traitement des prestations d'invalidité par Anciens Combattants Canada ont amené les vétérans à perdre confiance dans un système sur lequel ils doivent compter, et certains d'entre eux, à vivre d'autres traumatismes ou l'aggravation de maladies ou de blessures existantes, dont des blessures morales ou institutionnelles.

Comme l'a décrit un témoin prenant la parole devant le Sous-comité des anciens combattants du Sénat dans le rapport de 2014 sur la transition, « lorsque vous vous enrôlez dans l'armée, vous passez par un endoctrinement culturel pour devenir un soldat, un marin, un aviateur ou une aviatrice [...] Vous êtes dans une communauté militaire. On s'occupe de vous. C'est unique. Lorsque vous êtes libéré... vous [n'avez plus] cette communauté militaire qui s'occupe de vous¹. » Les vétérans et les familles doivent se débrouiller seuls et ressentent un réel sentiment d'abandon de la part du système qu'ils s'étaient engagés à servir.

En 2017, le Bureau de l'ombudsman des vétérans a publié le rapport « Faire une transition réussie : une étude qualitative ». Les commentaires émanant des participants à ce rapport concordaient avec les constatations colligées par Retraités fédéraux durant son Initiative de communication avec les vétérans menée en 2017². L'étude de l'ombudsman a révélé que les principaux facteurs de stress pendant la transition étaient le maintien de la sécurité financière, les problèmes de santé et le maintien de la vie familiale. L'arriéré des demandes à Anciens Combattants Canada exacerbe ces problèmes et doit être traité en toute urgence et de manière systématique.

VERS DES SOLUTIONS

Il est essentiel d'avoir un système qui permettra de rétablir la confiance des vétérans.

L'injection de 192 millions de dollars dans l'embauche d'employés temporaires pour réduire l'arriéré est bienvenue et nécessaire, et il y a lieu de féliciter le ministère qui continue de s'attaquer à l'arriéré malgré les défis que pose 2020.

Cependant, nous devons reconnaître que des problèmes systémiques contribuent à ces arriérés. Déjà, on peut dire que cet investissement ne suffira pas pour éliminer l'arriéré de 12 mois. Jusqu'ici, rien ne laisse croire que le ministère a un plan global pour s'attaquer aux problèmes systémiques sous-jacents et s'assurer que le système fonctionne équitablement et selon des normes élevées pour tous les vétérans.

Certains soutiennent qu'il faudrait des approbations automatiques. Si les problèmes courants étaient ainsi approuvés, cela pourrait aider à alléger l'arriéré de travail et le ministère travaille déjà à simplifier les processus pour les problèmes courants comme les problèmes d'audition, certaines conditions musculosquelettiques et le syndrome de stress post-traumatique. C'est un pas dans la bonne direction.

D'autres organisations de vétérans, comme le Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada, ont également adopté la position voulant qu'il faille immédiatement envisager l'approbation rapide ou automatique des demandes de prestation. La lettre de mandat du ministre comprend l'engagement à mettre en œuvre un système d'approbation automatique pour les demandes de prestations d'invalidité les plus courantes. Cependant, il est essentiel de planifier pour ce qui est de l'impact et des conséquences que cela pourrait avoir (dont une augmentation de la charge de travail pour le personnel de première ligne, comme les agents d'admission, les agents de services aux vétérans et les gestionnaires de cas). Il faudrait

¹ Sous-comité des anciens combattants du Sénat, « La transition à la vie civile des anciens combattants », Ottawa : Gouvernement du Canada, 2014.

² Retraités fédéraux, « Ce que nous avons appris des vétérans et de leurs familles », <https://www.federalretirees.ca/fr/defense-des-interets/initiative-de-communication-avec-les-veterans/ce-que-nous-avons-appris-des-0>, avril 2018.

recruter à plusieurs niveaux avec une planification prospective et souple pour traiter la charge de travail additionnelle qui pourrait survenir.

Même si l'approbation rapide et automatique des demandes a le potentiel de réduire l'arriéré des demandes courantes, certaines conditions liées au service qui ne sont pas bien reconnues doivent également être traitées, comme les conditions sexospécifiques qui sont attribuables au service.

ACC doit tenir compte d'une autre considération dans sa planification, avec la finalisation des recours collectifs pertinents et l'arrivée au ministère des demandes associées à ces questions qui viendront grossir le volume de travail (par exemple, les ententes de règlement des recours collectifs concernant la Purge LGBT et FAC-MDN pour inconduite sexuelle).

Une option pourrait aider à réduire les préoccupations exprimées par ACC, tout en permettant de respecter cet aspect important du mandat du ministre d'ACC et de répondre aux besoins des intervenants. En effet, on pourrait lancer un projet pilote axé sur des blessures ou des maladies spécifiques ou encore un projet pilote axé sur une région en particulier. Ce serait l'occasion d'étudier l'efficacité de ce type d'approche, en créant une cause type réelle qui permettrait un examen des résultats, sur les plans de la prestation de services et de la satisfaction des vétérans, et qui informerait l'attribution des ressources et du financement pour l'utilisation à grande échelle des approbations automatiques. On pourrait modérer les risques et obligations qui préoccupent le ministère en optant pour une approche progressive et un règlement partiel, ce qui pourrait donner une allocation mensuelle partielle et un accès plus rapide aux traitements, suivis d'une évaluation finale complète et d'un rajustement des prestations qui pourrait comprendre un montant forfaitaire.

MESURE POUR LES VÉTÉRANS LES PLUS TOUCHÉS PAR L'ARRIÉRÉ

Des sous-groupes de vétérans identifiables sont disproportionnellement touchés par l'arriéré. Nous voudrions particulièrement attirer votre attention sur les expériences vécues par les francophones et les femmes.

Dans le rapport de 2018 du Bureau de l'ombudsman des vétérans du Canada, « Décisions opportunes et transparentes », on rapporte que les vétérans anglophones attendent en moyenne 24 semaines pour une décision, alors que les francophones attendent eux en moyenne 45 semaines. Il s'agit d'une différence de 21 semaines, une période d'attente presque deux fois plus longue, les demandes étant le plus souvent retardées à l'étape de la prise de décision.

Anciens Combattants Canada a récemment annoncé que 28 % des membres du personnel chargés de prendre les décisions sont maintenant des francophones et que le ministère a mis en œuvre une approche ciblée pour le tri et le traitement des demandes provenant de vétérans francophones. Le ministère a également dit qu'il pense réussir à traiter l'arriéré des demandes des francophones d'ici la fin de 2021, un objectif qui honore le ministère, mais dont il doit être aussi tenu de répondre pour assurer le progrès et des résultats durables à long terme.

Aujourd'hui, les femmes comptent pour 16 % des militaires, l'objectif visé étant qu'elles représentent 25 % des militaires en 2026. Les vétéranes souffrent de blessures et de maladies à des taux plus élevés que les vétérans, elles sont donc davantage libérées pour raisons médicales et constituent le segment qui augmente le plus rapidement chez les clients d'ACC, une tendance qui devrait se maintenir.

Les délais d'attente constituent l'un des nombreux problèmes qui affectent disproportionnellement les vétéranes. Le rapport de l'ombudsman des vétérans de 2018 fait également état de périodes d'attente plus longues pour le traitement des demandes des femmes. Quarante-deux pour cent des clientes ont attendu plus de 40 semaines pour une décision, alors que seulement 26 % des hommes ont eu à attendre aussi longtemps. Les demandes de certaines vétéranes ont mis plus de 104 semaines ou deux ans à être traitées. On en sait moins sur l'expérience des vétéranes de la GRC en ce qui concerne le traitement de

leurs demandes, les délais d'attente et l'arriéré à ACC; une enquête est nécessaire pour déterminer l'impact de l'arriéré sur ce groupe de vétéranes.

À ce jour, les systèmes de recherche et de soins médicaux civils sont confrontés aux hypothèses et aux préjugés voulant que les hommes représentent la norme³, et c'est également vrai pour les soins de santé aux militaires et aux vétérans au Canada. La situation se révèle encore plus compliquée par les préjugés de la médecine militaire et par le fait que les rôles opérationnels militaires étaient exclusivement assumés par des hommes jusqu'à il y a une génération à peine. Depuis que les Forces armées canadiennes ont été forcées par le Tribunal canadien des droits de la personne de 1989 de permettre aux femmes d'assumer tous les rôles opérationnels (sauf le service en sous-marin)⁴, le gouvernement fédéral n'a pris aucune disposition en vue de révisions ou de soutiens financiers favorisant une intégration des sexes fondée sur des preuves, afin que les femmes qui s'enrôlent aient la chance de réussir et d'être reconnues et soutenues comme vétéranes.

Les femmes militaires sont blessées, malades et libérées pour raisons médicales du service militaire à des taux plus élevés que les hommes⁵, et il y a des différences significatives entre les libérations pour raisons médicales des hommes et des femmes⁶. Le gouvernement fédéral prend plus de temps pour statuer sur les demandes des femmes militaires en poste et des vétéranes⁷, et, en raison d'idées fausses sur la nature des agressions sexuelles et des traumatismes, les femmes connaissent des déboires lorsque leurs demandes passent au Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Selon l'ombudsman des vétérans en 2020, les femmes militaires sont moins susceptibles de s'identifier comme vétéranes, ce qui signifie qu'il peut arriver qu'elles ne demandent pas les prestations, les services et les soutiens auxquels elles ont droit.

Il est donc surprenant que le Comité n'ait pas pris en compte le sexe et le genre dans son étude de l'arriéré.

ACC doit travailler pour comprendre pourquoi il y a des retards dans le traitement des demandes des vétéranes et doit mettre sur pied de toute urgence un plan ciblé pour régler ces problèmes. Les problèmes de sexospécificité et les besoins des vétéranes doivent être traités de manière équitable au sein du ministère et par le gouvernement fédéral. Des objectifs spécifiques et mesurables et une reddition des comptes sont essentiels pour rétablir leur confiance dans le système.

Les préjugés systémiques et les lacunes dans les recherches doivent être comblés. L'ACS+ est un impératif obligatoire qui doit être intégré dans tout ce que fait ACC. Il faut que cela devienne une priorité et que les ressources adéquates y soient consacrées. ACC s'y est engagé dans sa Stratégie de l'ACS+, plus particulièrement à « promouvoir ou avoir l'ACS+ » dans l'ensemble du ministère et dans les recherches financées par ACC. Retraités fédéraux reconnaît les progrès et l'engagement d'ACC à l'ACS+. Nous sommes toutefois dans l'obligation de dire que les vétérans ont besoin que le ministère applique de toute urgence l'ACS+ aux décisions qui sont prises.

Sans recours cohérent à l'ACS+, il continuera probablement d'y avoir des conséquences qui produiront des résultats inéquitables pour les hommes et les femmes qui ont servi le Canada. Par exemple, les données sur les refuges d'urgence montrent que les vétérans sont deux fois plus susceptibles d'être sans abri que le Canadien moyen dans les plus grandes villes du Canada⁸. Cependant, ça ne nous dit pas

³ K. Hamberg, « Gender bias in medicine », *Women's Health*, 2008.

⁴ R.C. MacLean, « Equal but unfair: the failure of gender integration in the Canadian Armed Forces », Toronto : Collège des forces canadiennes, 2017.

⁵ M. B. MacLean, « Veterans in Canada released since 1998: a sex-disaggregated profile », Charlottetown : Anciens Combattants Canada, 2018.

⁶ L. Serré, « A comparative analysis of medically released men and women from the Canadian Armed Forces », *Journal of Military, Veteran and Family Health*, 2019.

⁷ Ombudsman des vétérans, « Répondre aux attentes : décisions opportunes et transparentes pour les vétérans malades ou blessés du Canada », gouvernement du Canada, 2018.

⁸ E. Latimer, J. McGregor, C. Méthot, A. Smith « *I Count MTL 2015: Count and Survey of Montreal's Homeless Population* on Page 5 de 7

grand-chose de la situation des vétéranes sans abri, dont beaucoup évitent les refuges d'urgence pour diverses raisons (risque de traumatisme sexuel ou de discrimination, préoccupations de sécurité, ou le fait d'être accompagnées d'enfants). Par conséquent, un grand nombre de ces femmes sans domicile fixe ne sont pas recensées et leurs besoins spécifiques sont invisibles. Des recherches chez nos voisins du sud laissent entendre que les causes de l'itinérance des vétérans sont différentes pour les femmes et les hommes (cela va du traumatisme lié au service militaire et de l'abus à la maladie mentale et aux problèmes médicaux postérieurs à la vie militaire)⁹. Toutefois, il existe peu de recherches sur le sujet pour les vétéranes canadiennes.

L'IMPORTANCE DE LA RECHERCHE

Il est grand temps que le Canada intervienne pour assurer des résultats équitables à vie pour les femmes militaires en poste et les vétéranes dans les sept domaines du bien-être¹⁰ selon les définitions du modèle du gouvernement du Canada. La première étape de ce cheminement consiste à exiger que tous les travaux de recherche touchant la santé et le bien-être financés par le fédéral et portant sur la défense et les vétérans suivent les lignes directrices de l'ACS+ et de l'équité en matière de sexe et de genre en recherche (SAGER). Ce faisant, le Canada fera en sorte de garantir l'utilisation de données et de recherches tenant compte du sexe et du genre dans l'élaboration de politiques et de pratiques fondées sur des preuves en matière de défense et de sécurité, le fondement nécessaire pour obtenir des résultats équitables à vie pour les militaires en service et les vétérans.

La recherche et les preuves jouent des rôles importants dans l'identification des problèmes systémiques et peuvent aider à établir de meilleures politiques et procédures. En effectuant les recherches manquantes, Anciens Combattants Canada disposera de l'information dont il a besoin pour servir ses clients vétérans et se doter des ressources nécessaires d'une manière efficace.

La Direction de la recherche d'Anciens Combattants Canada met à contribution des sources de données solides, offre des possibilités de recherche aux diplômés et aide les chercheurs et les universitaires à parcourir les données disponibles. Nous voyons de plus en plus de recherches portant sur les vétérans au Canada, ce qui permettra au Canada de redevenir le leader qu'il était au milieu du vingtième siècle en matière de recherche sur les vétérans. Le ministère et son financement de l'Institut canadien de recherche sur la santé des militaires et des vétérans (ICRSMV) sont essentiels. Des objectifs spécifiques et mesurables devraient être établis et faire l'objet de rapports.

La collaboration avec les Forces armées canadiennes et le MDN est également importante, si nous voulons mieux comprendre les impacts du service sur des sous-groupes de vétérans, dont les femmes. Une approche intégrée fera en sorte que le Canada utilise des données et des recherches informées en matière de sexe et de genre pour élaborer des politiques et des pratiques fondées sur des preuves pour la défense et la sécurité, le fondement nécessaire pour obtenir des résultats équitables à vie pour tous les militaires en service et tous les vétérans.

Il doit également y avoir une volonté d'accepter les recherches de pays comparables, comme les partenaires du Groupe des cinq et les pays du Commonwealth. Nous savons que les ensembles de données sur les populations canadiennes peuvent être restreints, mais des comparaisons sont possibles dans certaines circonstances et pourraient être utilisées de manières limitées pour informer les politiques, les programmes et les secteurs problématiques qui nécessitent une intervention urgente comme les expériences des vétéranes dont les demandes sont en attente.

March 24, 2015 », Montréal : Douglas Mental Health University Institute, 2015.

⁹ A. B. Hamilton, D. L. Washington et J. L. Zuchowski, « Gendered social roots of homelessness among women veterans », *Annals of Anthropological Practice*, 2013.

¹⁰ Gouvernement du Canada, « Modèle du bien-être », extrait de Mon guide de transition de la vie militaire à la vie civile, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/guide-de-transition/modele-du-bien-etre.html>, 6 novembre 2019.

Il faut de la recherche et des renseignements sur les expériences vécues par les vétérans de la GRC au niveau des services offerts par ACC. On en sait trop peu sur ce groupe.

Finalement, la traduction et la communication des connaissances – des universitaires aux vétérans eux-mêmes – sont des éléments essentiels pour sensibiliser davantage, avancer collectivement vers le même objectif (résultats équitables), et soutenir la reddition de comptes et la confiance. C'est également un élément clé pour atténuer les problèmes vécus par les vétérans après leur libération, surtout en permettant que leurs praticiens civils aient accès à la recherche et à l'orientation nécessaires pour mieux soutenir leurs patients vétérans.

CONCLUSION

Le gouvernement actuel a démontré son engagement au bien-être des vétérans. Le nouveau Groupe de transition des Forces armées canadiennes récemment mis sur pied fait de beaux progrès en vue d'une transition sans heurts vers Anciens Combattants Canada pour les personnes qui viennent d'être libérées du service. Toutefois, il y a beaucoup de travail à faire.

Les lettres de mandat ministériel pertinentes de 2019 indiquent que l'on continue à se concentrer sur les préoccupations et les défis communs de la communauté des vétérans, en particulier pour poursuivre les travaux visant à assurer une transition et une libération sans heurts, soutenues et réussies, et sur l'obtention de résultats plus rapides pour les vétérans et leurs aidants naturels. Il faut inclure les demandes de prestations d'invalidité. Il est urgent d'adapter et de simplifier les programmes et les politiques qui concernent les vétérans gravement malades ou blessés et leurs aidants. Le gouvernement devrait s'en charger rapidement, tout comme il devrait prendre des mesures pour s'assurer que les femmes militaires en service et les vétéranes obtiennent des résultats équitables pendant et après leur service pour le Canada. Les politiques sexospécifiques sont la clé de voûte de presque toutes les lettres de mandat ministériel émises en 2019. Pour le gouvernement actuel, la question revêtira une importance capitale pour mesurer son succès.

Comme l'a dit l'ombudsman des vétérans : « Il est injuste que les vétérans et leur famille attendent de façon déraisonnable une indemnisation à laquelle ils ont droit, surtout lorsqu'une décision favorable peut aussi leur donner accès à des avantages pour soins de santé dont ils ont grandement besoin. »

Présenté au nom de l'Association nationale des retraités fédéraux par :

Jean-Guy Soulière

Président

Association nationale des retraités fédéraux

865, chemin Shefford

Ottawa (Ontario) K1J 1H9

jgsouliere@federalretirees.ca

Tél. : 613-745-2559, poste 220

Simon Coakeley

Directeur général

Association nationale des retraités fédéraux

865, chemin Shefford

Ottawa (Ontario) K1J 1H9

scoakeley@federalretirees.ca

Tél. : 613-745-2559, poste 220

Pour de plus amples informations, veuillez contacter les personnes susmentionnées.