



Analyse financière de l'aide aux funérailles et à l'inhumation des anciens combattants

Ottawa, Canada
4 novembre 2013
www.pbo-dpb.gc.ca

Faits saillants

- Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement des analyses indépendantes de l'état des finances du pays, du budget des dépenses du gouvernement, ainsi que des tendances de l'économie nationale et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, d'estimer le coût financier de toute mesure proposée portant sur des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.
- Le présent rapport se veut une réponse à la requête du député de Charlottetown qui a demandé une analyse de l'impact financier du plan de dépenses annoncé pour le Fonds du Souvenir dans le Budget de 2013. Ce dernier prévoit 65 millions de dollars sur deux ans, suivant la méthode de la comptabilité d'exercice, pour l'accroissement du montant maximal versé pour les frais de funérailles, et l'élargissement des catégories de dépenses admissibles au remboursement.
- Le DPB estime que ces changements découlant du Budget de 2013 augmenteront les dépenses du Fonds du Souvenir de 3,6 millions de dollars en 2013-2014. Sur les cinq prochaines années, ils se traduiront par le versement de montants cumulatifs supplémentaires de 18,2 millions de dollars. Cette somme représente environ 30 % des 65 millions de dollars additionnels accordés au Fonds du Souvenir dans le Budget de 2013.
- Dans l'ensemble, ce financement additionnel prévu suffira à couvrir l'augmentation des montants versés à moyen terme au titre du Programme.

Rédigé par : Trevor Shaw*

* Toute erreur ou omission est imputable à l'auteur. Pour de plus amples renseignements, communiquer avec Trevor Shaw (trevor.shaw@parl.gc.ca).

1 Introduction

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement des analyses indépendantes de l'état des finances du pays, du budget des dépenses du gouvernement, ainsi que des tendances de l'économie nationale et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, d'estimer le coût financier de toute mesure proposée portant sur des questions qui relèvent de la compétence du Parlement¹.

Le présent rapport se veut une réponse à la requête du député de Charlottetown qui a demandé une analyse financière des changements au Fonds du Souvenir (le Fonds) annoncés dans le Budget de 2013.

2 Contexte

Le gouvernement du Canada offre de l'aide financière à la famille ou à la succession des anciens combattants admissibles pour leur assurer des funérailles et une inhumation en toute dignité, s'ils sont dans la gêne financière. Il offre aussi du soutien si le décès de l'ancien combattant est lié à une condition médicale découlant de son service militaire². L'aide est versée par l'entremise du Programme de funérailles et d'inhumation d'Anciens combattants Canada (ACC).

En 2006, l'exécution de ce programme a été confiée en entier au Fonds du Souvenir, la société sans but lucratif qui est seule habilitée à administrer les funérailles, les inhumations et les inscriptions sur pierre tombale au nom d'ACC, conformément au *Règlement sur les sépultures des anciens combattants*³.

Selon ACC, le Fonds a versé en 2012-2013 plus de 5,9 millions de dollars à la famille et à la succession d'anciens combattants décédés; la contribution moyenne est de 4 800 \$⁴.

Dans le Budget de 2013, le gouvernement a proposé de « simplifier le Programme de funérailles et d'inhumation et de plus que doubler le plafond des remboursements qu'il procure⁵ ». Deux modifications ont donc été apportées au *Règlement*⁶ :

1. Le remboursement maximum pour les services funéraires est passé de 3 600 à 7 376 \$.
2. Les dépenses admissibles, jusque-là réparties en huit catégories précises, sont maintenant définies par cinq catégories plus larges, qui englobent de nouvelles dépenses admissibles⁷.

Comme le gouvernement fédéral est la seule source de fonds du Fonds du Souvenir, il est responsable de la totalité des coûts de prestation du Programme de funérailles et d'inhumation⁸. Afin de financer ces changements au Programme, le Budget de 2013 prévoit l'octroi de 65 millions de dollars sur deux ans, à compter de

⁴ Anciens combattants Canada.

⁵ <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-fra.pdf>, p. 258, consulté en octobre 2013.

⁶ <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-06-19/html/sor-dors110-fra.php>.

⁷ Selon Anciens combattants Canada, les nouvelles catégories de dépenses admissibles seront clarifiées dans la politique de prestation du Programme. L'auteur n'a pas pu établir la liste complète des dépenses admissibles, malgré ses entretiens avec le personnel du Fonds du Souvenir et d'ACC. Aux fins de la présente analyse, les fleurs, le paiement du célébrant et l'avis de décès sont réputés être au nombre des dépenses admissibles aux termes du nouveau *Règlement*. <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-06-19/html/sor-dors110-fra.php>.

⁸ Comme organisme de bienfaisance enregistré, le Fonds du Souvenir peut recevoir des dons, mais depuis 2002, cette source de financement ne représente que 0,6 % de ses revenus; les dons sont donc considérés comme nuls aux fins de la présente analyse.

¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-1.pdf>, consulté en octobre 2013.

² Voir les critères d'admissibilité à l'annexe B.

³ <http://laws.justice.gc.ca/PDF/SOR-2005-200.pdf>, consulté en octobre 2013.

2013-2014⁹. Ces fonds sont fournis selon la méthode de la comptabilité d'exercice et ils s'ajoutent aux 9,6 millions de dollars (comptabilité de caisse) déjà accordés au Fonds dans le Budget principal des dépenses de 2013-2014 (voir à l'annexe A la différence entre la comptabilité d'exercice et la comptabilité de caisse)^{10, 11}.

Selon les données fournies par ACC au DPB, le financement supplémentaire fourni en application du Budget de 2013 devrait être d'environ 4,3 millions de dollars en 2013-2014 (figure 2-1).

Figure 2-1

Contribution pécuniaire du gouvernement du Canada au Fonds du Souvenir

millions de dollars, comptabilité de caisse

	Réel			Estimé	
	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Base	9,9	10,1	9,6	11,0	9,6
Supplémentaire					4,3
Total	9,9	10,1	9,6	11,0	13,9

Sources : Budget principal des dépenses, Comptes publics du Canada, Anciens combattants Canada

3 Analyse financière

Afin d'évaluer les répercussions financières futures des changements apportés aux critères d'admissibilité au Fonds du Souvenir, le DPB a élaboré un modèle d'estimation des coûts du Fonds de 2013-2014 à 2018-2019.

Les coûts futurs dépendent de trois grands facteurs :

- i. données démographiques
- ii. remboursement maximal des dépenses funéraires
- iii. gamme des dépenses admissibles

Données démographiques

Les coûts du Programme de funérailles et d'inhumation dépendent principalement du nombre de décès parmi les anciens combattants canadiens¹². Le nombre d'anciens combattants est en baisse au Canada ces dernières années, tout comme le nombre de décès dans cette population (figure 3-1). À mesure que vieillit la population des anciens combattants admissibles, la tendance à la baisse du nombre de décès devrait se poursuivre jusqu'en 2017-2018¹³.

⁹ Selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

¹⁰ <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20132014/me-bpd/me-bpd-fra.pdf>, consulté en octobre 2013.

¹¹ Voir à l'annexe A la différence entre la comptabilité d'exercice et la comptabilité de caisse

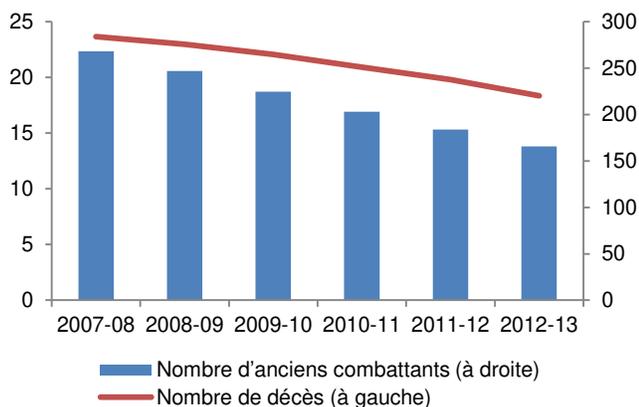
¹² Dans le présent rapport, « ancien combattant » s'entend du sens du Programme de funérailles et d'inhumation et du *Règlement*. Voir à l'annexe B les critères d'admissibilité.

¹³ Les données sur le nombre projeté de décès d'anciens combattants viennent du Bureau du surintendant des institutions financières, et ont été fournies au DPB par Anciens combattants Canada.

Figure 3-1

Nombre d'anciens combattants et décès dans cette population

milliers de personnes



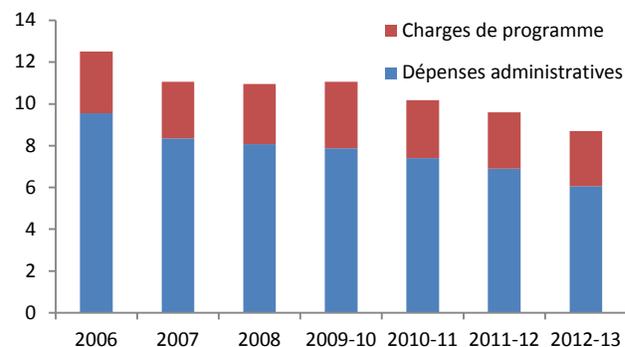
Sources : Anciens combattants Canada et calcul du DPB

Cette tendance démographique suscite ces dernières années une baisse du nombre de demandes de remboursement ainsi que du nombre d'approbations. Toutes autres choses étant égales, il en résulte pour le Fonds du Souvenir une baisse des coûts (figure 3-2).

Figure 3-2

Dépenses du Fonds du Souvenir

millions de dollars



Source : États financiers annuels du Fonds du Souvenir

N.B. : En 2009, le Fonds du Souvenir, qui avait suivi jusque-là l'année janvier-décembre, a adopté l'exercice avril-mars. La période de janvier à mars 2009 n'est pas couverte dans ce graphique. Les dépenses annuelles sont présentées selon l'exercice avril-mars à partir de 2009-2010.

Remboursement maximal des dépenses funéraires

Par le passé, les services funéraires ont constitué le débours le plus important puisqu'ils représentaient 73 % des frais totaux (funérailles et inhumation) dont le remboursement est demandé au Fonds. Ils sont les seules dépenses dont le remboursement est plafonné dans le *Règlement*.

En 2013, le remboursement maximal des coûts funéraire a été augmenté, passant de 3 600 de 7 376 \$.

De 2008-2009 à 2012-2013, environ 21 % des bénéficiaires du Fonds du Souvenir ont reçu une aide financière totale de moins de 3 600 \$. La hausse du plafond ne devrait donc rien changer dans environ 21 % des cas^{14, 15}.

Dans le cas des bénéficiaires du Fonds qui réclament le remboursement de coûts funéraires supérieurs à 3 600 \$, la hausse du plafond devrait se traduire par un remboursement supplémentaire de 0 à 3 776 \$ (la différence entre le nouveau plafond de 7 376 \$ et l'ancien de 3 600 \$).

Aux fins de l'estimation de l'impact financier, le DPB a donc réparti les demandes de remboursement en deux catégories : celles qui devraient se chiffrer au maximum permis de 7 376 \$, et celles qui dépasseront 3 600 \$, sans atteindre le nouveau plafond.

Les demandeurs admissibles qui déclarent des coûts funéraires de 7 376 \$ ou plus devraient recevoir le remboursement maximum. Dans leur cas, on peut présumer que la hausse du plafond se traduira par un impact financier de 3 776 \$ par personne. Mais certains demandeurs

déclareront des coûts funéraires supérieurs à 3 600 \$, mais inférieurs à 7 376 \$. Les répercussions financières nettes projetées de la hausse du remboursement maximal dépendront de la taille de chacune des deux catégories.

Anciens combattants Canada a fourni au DPB des données sur la distribution statistique, en intervalles de mille dollars, des montants totaux versés, y compris pour les coûts non funéraires¹⁶.

Le nombre de bénéficiaires qui devraient demander le remboursement de plus de 3 600 \$ peut être estimé au moyen des projections du BSIF sur le nombre de décès et des données sur les remboursements antérieurs du Fonds du Souvenir. Par contre, la proportion relative des bénéficiaires qui déclarent des coûts funéraires de 3 600 à 7 376 \$ n'est pas aussi facile à estimer. Le DPB a donc dû se fonder sur deux postulats.

Premièrement, le DPB présume qu'une même proportion de bénéficiaires devrait déclarer des dépenses funéraires de 0 à 3 600 \$ et de 3 600 à 7 376 \$ (figure 3-3).

Deuxièmement, le DPB présume que, dans le cas des bénéficiaires déclarant moins de 3 600 \$, la totalité du remboursement est consacrée aux coûts funéraires¹⁷. Ces deux hypothèses sont nécessaires vu les limites des données disponibles.

¹⁴ Anciens combattants Canada et calculs du DPB.

¹⁵ Toute l'analyse contenue dans le présent rapport part du principe qu'aucun changement des comportements des bénéficiaires potentiels du Programme ne sera provoqué.

¹⁶ Les frais de funérailles et d'inhumation sont, entre autres, ceux liés aux funérailles, à l'inhumation, à l'incinération, à la pierre tombale, au transport de la dépouille et au décès lié au service militaire. Le DPB n'a pas pu procéder à une segmentation des données assez fiable pour analyser leur répartition.

¹⁷ Selon les données d'Anciens combattants Canada et les calculs du DPB, 92 % des montants pour coûts non funéraires sont versés aux bénéficiaires d'un remboursement total de 3 600 \$ ou plus.

Figure 3-3

Coûts funéraires : catégories de remboursement

Coûts funéraires	Proportion des bénéficiaires	Remboursement	
		Avant les changements	Après les changements
< 3 600 \$	21 %	0 \$ - 3 600 \$	0 \$ - 3 600 \$
3 601 \$ - 7 376 \$	21 %	3 600 \$	3 601 \$ - 7 376 \$
> 7 376 \$	57 %	3 600 \$	7 376 \$

Sources : Anciens combattants Canada et calculs du DPB.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Le DPB estime que, en 2013-2014, 411 bénéficiaires, ou 43 % du nombre total projeté de bénéficiaires, déclareront des coûts funéraires inférieurs au plafond, tandis que les 599 autres bénéficiaires, ou 57 % du total, déclareront des coûts égaux ou supérieurs au maximum de 7 376 \$¹⁸.

Par conséquent, la hausse du plafond de remboursement des frais funéraires devrait se traduire par une hausse des dépenses du Fonds du Souvenir de l'ordre de 2,8 millions de dollars en 2013-2014, ou de 2 620 \$ en moyenne par bénéficiaire¹⁹.

Gamme de dépenses admissibles

En plus d'augmenter le remboursement maximal des coûts funéraires, les nouvelles règles du Programme ont élargi la gamme des dépenses admissibles. Les coûts remboursables comprennent : la préparation de la dépouille, le cercueil ou l'urne, les cérémonies, les avis de décès et le transport de la dépouille. À la date de

la publication du présent rapport, la liste complète des dépenses admissibles au Programme n'avait pas encore été établie : ACC a indiqué que les catégories de frais remboursables seraient clarifiées dans la politique du Programme, à paraître²⁰.

Le DPB présume que trois nouvelles catégories de frais seront dorénavant admissibles (fleurs, célébrant et avis de décès) : il fonde cette hypothèse sur le rapport publié en 2009 par Anciens combattants Canada sur l'éventuel remaniement du Programme de funérailles et d'inhumation²¹. Le DPB estime que l'élargissement de la gamme des dépenses admissibles se traduira par le versement de quelque 850 \$ de plus en moyenne par bénéficiaire en 2013-2014 (figure 3-4).

Figure 3-4

Nouvelles dépenses admissibles : Programme de funérailles et d'inhumation

dollars

Dépense	Coût
Fleurs	344
Célébrant	259
Avis de décès	243
Total	846

Sources : Anciens combattants Canada et calculs du DPB

¹⁸ Toute l'analyse contenue dans le présent rapport part du principe qu'aucun changement des comportements des bénéficiaires potentiels du Programme ne sera provoqué.

¹⁹ La hausse des dépenses causée par le changement du plafond pourrait monter jusqu'à 4,0 millions en 2013-2014 si tous les bénéficiaires augmentaient leurs frais funéraires de 3 776 \$ (la différence entre le nouveau et l'ancien plafonds).

²⁰ <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-06-19/html/sor-dors110-fra.php>, consulté en octobre 2013.

²¹ <http://www.veterans.gc.ca/fra/ministere/rapports/verification/funerailles-2009>, consulté en octobre 2013.

L'impact financier total de l'élargissement prévu de la gamme des dépenses admissibles devrait être de 0,9 million de dollars en 2013-2014.

Les dépenses annuelles du Programme jusqu'en 2017-2018 peuvent être estimées par la projection linéaire des dépenses par bénéficiaire, rajustées à l'inflation. Selon cette approche, l'ampleur des dépenses d'une année à l'autre est fonction uniquement du taux de décès projeté et de l'inflation. On projette une légère augmentation du nombre de décès en 2014-2015, puis une baisse constante : les coûts du Fonds augmenteront donc un peu, puis déclineront.

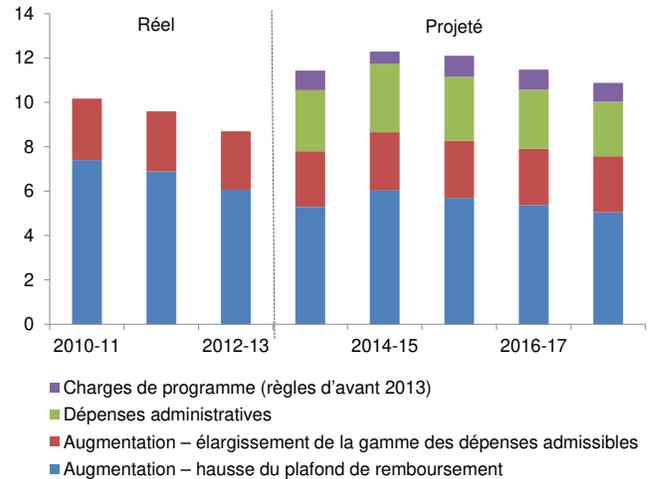
4 Conclusion

Les changements au Programme de funérailles et d'inhumation apportés par le Budget de 2013 devraient avoir un impact financier d'environ 3,6 millions de dollars en 2013-2014. De ce montant, 2,8 millions de dollars découlent de la hausse du remboursement maximal des frais funéraires, et 0,9 million de dollars, de l'élargissement de la gamme des frais admissibles.

Sur une période de cinq ans (2013-2014 à 2017-2018), le Fonds du Souvenir devrait verser, en tout, 18,4 millions de dollars supplémentaires. Cette somme représente environ 29 % des fonds additionnels de 65 millions de dollars affectés au Programme de funérailles et d'inhumation d'Anciens combattants Canada dans le Budget de 2013. Ce financement additionnel sera donc suffisant à moyen terme.

Figure 4-1
Dépenses du Fonds du Souvenir

millions de dollars



Sources : Anciens combattants Canada et calculs du DPB

Note : Le changement des règles du Programme de funérailles et d'inhumation est indiqué par la ligne pointillée, qui sépare les dépenses réelles des projections du DPB.

Figure 4-2

Fonds du Souvenir : coûts projetés

millions de dollars

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	Total 5 ans
Charges de programme	<i>Réel</i>			<i>Projeté</i>					
<i>Charges de programme de base</i>	7,4	6,9	6,1	5,3	6,0	5,7	5,4	5,0	27,4
<i>Hausse du plafond des coûts funéraires</i>	-	-	-	2,8	3,1	2,9	2,7	2,5	13,8
<i>Élargissement des dépenses admissibles</i>	-	-	-	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	4,6
Dépenses administratives	2,8	2,7	2,6	2,5	2,6	2,6	2,5	2,5	12,8
Total	10,2	9,6	8,7	11,4	12,8	12,1	11,5	10,9	58,7

Sources : Anciens combattants Canada et calculs du DPB

Annexe A

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public distingue comme suit la comptabilité d'exercice de la comptabilité de caisse²² :

*La **comptabilité d'exercice** consiste à constater l'incidence financière des opérations dans le ou les exercices au cours desquels elles ont été réalisées, qu'il y ait eu ou non transfert d'une contrepartie en espèces. Par exemple, selon cette méthode, le gouvernement constate dans ses revenus le montant total des impôts exigés des contribuables au titre des revenus qu'ils ont gagnés dans l'année, même si le paiement survient au cours d'une année ultérieure. La comptabilité d'exercice fournit des informations sur les actifs, les passifs, les revenus et les charges, ainsi que sur les variations de ces éléments, qu'il ne serait pas possible d'obtenir si seuls les encaissements et les décaissements étaient comptabilisés.*

*En revanche, selon la **comptabilité de caisse**, l'incidence financière des opérations n'est constatée qu'au moment où il y a transfert d'une contrepartie en espèces. Par exemple, les paiements reçus au cours de l'exercice pour les impôts exigés au titre des revenus que les contribuables ont gagnés l'année précédente seraient constatés comme des revenus de l'exercice courant, parce que les montants sont reçus au cours de celui-ci. En soi, l'information produite selon cette méthode est insuffisante pour la prise de décisions et la reddition de comptes. Elle ne permet pas d'évaluer ou d'identifier les actifs que le gouvernement contrôle, les passifs qu'il est obligé d'assumer, ainsi que les revenus et les charges découlant des augmentations ou des diminutions de ces actifs et passifs.*

Le gouvernement du Canada établit typiquement le budget fédéral selon l'approche de la comptabilité d'exercice, tandis que les budgets des dépenses et les crédits sont présentés selon la comptabilité de caisse.

Dans le cas de l'augmentation proposée du financement du Fonds du Souvenir, la différence entre les montants énoncés dans le Plan d'action économique de 2013 (comptabilité d'exercice) et ceux fournis par Anciens combattants Canada (comptabilité de caisse) tient aux divergences du flux de trésorerie; selon l'une et l'autre méthodes, le financement est le même.

²² <http://www.frascanada.ca/standards-for-public-sector-entities/resources/reference-materials/item14605.pdf>, consulté en octobre 2013.

Annexe B

Afin de satisfaire aux critères du Fonds, l'ancien combattant décédé doit avoir servi durant la Première Guerre mondiale, la Deuxième Guerre mondiale ou la guerre de Corée, ou avoir reçu d'ACC une indemnité d'invalidité, une allocation pour perte de revenus, ou un soutien du revenu des Forces canadiennes^{23, 24, 25, 26}.

Une fois confirmé le service militaire de l'ancien combattant, sa famille ou sa succession peut obtenir une aide pour ses funérailles et son inhumation s'il satisfait à l'un ou l'autre des critères suivants²⁷ :

1. Sa situation financière a été déterminée par une évaluation de la valeur nette de ses actifs (appelé aussi un « test des actifs »)²⁸; ou
2. Son décès est lié au service militaire ou à une condition médicale pour laquelle il recevait une indemnité d'ACC (aussi appelé admissibilité « de plein droit »).

²³ <http://www.veterans.gc.ca/fra/ministere/rapports/verification/funerailes-2009#s10>, consulté en octobre 2013.

²⁴ <http://laws.justice.gc.ca/PDF/SOR-2005-200.pdf>, consulté en octobre 2013.

²⁵ <http://www.lastpostfund.ca/FR/faq.php>, consulté en octobre 2013.

²⁶ Les vétérans des deux Guerres mondiales sont admissibles même s'ils n'ont pas été affectés au théâtre d'opérations; les vétérans de la guerre de Corée doivent avoir été déployés en Corée ou au Japon.

²⁷ <http://www.lastpostfund.ca/FR/faq.php>, consulté en octobre 2013.

²⁸ Si la personne décédée a un survivant, ce dernier est autorisé par le *Règlement sur les sépultures des anciens combattants* à déduire de la somme de son actif net sa résidence, une voiture et un montant de 12 015 \$.