



**Rapport sur le régime
d'indemnisation des accidents
du travail du Yukon**



Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Les travaux d'examen dont traite ce rapport ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA3-36/2002F
ISBN 0-662-87667-9





Au conseil d'administration de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon,

J'ai le plaisir de vous présenter notre rapport d'examen spécial du régime d'indemnisation des accidents du travail du Yukon, conformément aux dispositions de l'article 104 de la *Loi sur les accidents du travail*.

Comme le précise le paragraphe 104(8) de la *Loi*, le rapport contient de l'information qui, à mon avis, devrait être portée à l'attention du conseil, du Ministre et de l'assemblée législative. Nous croyons savoir que, conformément au paragraphe 104(9), le conseil remettra immédiatement un exemplaire du rapport au Ministre, au Tribunal d'appel des accidents du travail et au Défenseur des travailleurs, et qu'il le rendra public.

La vérificatrice générale du Canada,

A handwritten signature in black ink that reads "Sheila Fraser".

Sheila Fraser, FCA

VANCOUVER, le 10 septembre 2002

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Un régime qui fait l'objet d'un examen attentif	5
Mandat, financement et statistiques principales	5
Les principaux acteurs du régime d'indemnisation des accidents du travail du Yukon	6
Objet de l'examen	8
Observations et recommandations	8
Régie	8
Nécessité d'une saine régie	8
Nécessité d'améliorer le processus de nomination des membres du conseil	9
Nécessité de clarifier la reddition de comptes et les relations hiérarchiques	10
Problèmes posés par la relation avec le gouvernement du Yukon	11
Administration des programmes de santé et de sécurité au travail	12
Nécessité d'améliorer la gestion des demandes d'indemnisation	12
Renforcement du processus d'appel	16
Nécessité d'une évaluation des services de réadaptation	17
Absence de progrès pour les activités de prévention	19
Nécessité d'améliorer l'application de la <i>Loi sur la santé et la sécurité au travail</i> et de son règlement	20
Rendement raisonnable des placements	21
Viabilité douteuse du montant actuel des cotisations et des subventions	22
Augmentation constante des frais d'administration	22
Nécessité d'une bonne planification des ressources humaines	26
Planification stratégique, mesure du rendement et présentation de l'information	28
Nécessité de relever et d'évaluer systématiquement les risques	28
Premières étapes de la mesure du rendement et de la présentation de l'information connexe	28
Conclusion	32
À propos de l'examen	35



Rapport sur le régime d'indemnisation des accidents du travail du Yukon

Points saillants

1. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le régime d'indemnisation des accidents du travail du Yukon est fondamentalement sain et qu'il répond aux besoins des personnes qui se blessent en milieu de travail. Des améliorations sont nécessaires mais, dans l'ensemble, la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon (la Commission) est au courant des problèmes importants qu'elle doit régler et elle prend les mesures nécessaires à cette fin. Elle doit notamment régler certains problèmes de régie, améliorer la gestion des demandes d'indemnisation, limiter l'augmentation des indemnités et des frais d'administration, élaborer et mettre en œuvre des moyens novateurs et appropriés pour attirer et retenir le personnel clé, surtout dans la gestion des demandes d'indemnisation, et renforcer la communication de l'information sur le rendement, tant à la direction qu'aux parties intéressées de l'extérieur. Elle doit aussi, à notre avis, accorder plus d'importance à la prévention et à l'application de la loi, et prendre les mesures nécessaires.
2. Le conseil d'administration a récemment approuvé un manuel de régie à l'intention de ses membres, pour orienter le travail de la Commission, mais il reste à régler un certain nombre de points qui ne sont pas du ressort du conseil. Le Ministre pourrait envisager de proposer des modifications législatives pour que l'intérêt public soit représenté au conseil d'administration, que le président du Tribunal d'appel ne siège pas au conseil d'administration et que le président relève du conseil d'administration seulement et non pas du Ministre. Pour que ces changements structurels donnent les résultats escomptés, il faudra que le gouvernement, le Ministre, le conseil, le président et le personnel de la Commission collaborent et fassent passer l'intérêt du régime d'indemnisation et celui des citoyens du Yukon avant l'intérêt de toute partie intéressée (groupe ou individu).
3. Nous avons relevé certaines lacunes dans la façon dont les demandes d'indemnisation des travailleurs sont gérées, particulièrement l'absence d'un programme d'assurance de la qualité. Il a toutefois été difficile, étant donné les contraintes salariales imposées par le système de classification du gouvernement, de recruter et de retenir des employés expérimentés dans le traitement des demandes, et notamment dans l'assurance de la qualité. La Commission devrait chercher, de concert avec le gouvernement du Yukon, des moyens d'assouplir la classification et les niveaux de rémunération de certains postes exigeant des compétences spécialisées, pour lesquels elle peut attester de ses difficultés de dotation et de recrutement. Il faudrait également établir une stratégie prévoyant la dotation rapide des postes clés qui deviennent vacants.

4. Bien que la Commission ait fait de la prévention des accidents une priorité et ait accru ses efforts de prévention, elle n'a aucune stratégie officielle pour la prévention des accidents en milieu de travail. À titre d'exemple, elle ne cherche pas à savoir si les employeurs qui sont tenus par la loi de mettre en place des programmes de sécurité établissent réellement ces programmes et les appliquent avec efficacité. Compte tenu de sa sphère de compétence relativement modeste et de ses ressources limitées, la Commission devrait procéder à une évaluation des risques pour déterminer le niveau des efforts de prévention à déployer au Yukon, puis fixer des cibles de rendement à ce chapitre. À notre avis, la Commission devrait aussi terminer son examen du règlement en matière de santé et de sécurité au travail, et rédiger un nouveau règlement, au besoin, à l'attention du commissaire en conseil exécutif.

5. Pendant de nombreuses années, jusqu'en 1999, la Commission a bénéficié de surplus de fonctionnement. Elle a ainsi pu subventionner une bonne partie des cotisations des employeurs du Yukon. Elle a placé avec prudence l'argent de la Caisse d'indemnisation. Toutefois, les coûts des demandes d'indemnisation augmentent et les frais d'administration — déjà élevés comparativement à ceux d'autres administrations — augmentent constamment, non sans raison valable. Maintenant qu'elle envisage d'augmenter les cotisations, la Commission devra démontrer aux parties intéressées qu'elle fonctionne avec économie, efficacité et efficacie. Cela s'avère particulièrement important dans sa gestion du projet d'amélioration du service à la clientèle, de 4 millions de dollars. La Commission doit également se donner une politique valable sur les appels d'offres pour les contrats de façon à rendre ses opérations plus transparentes, à se montrer ouverte à la concurrence et à optimiser la valeur des contrats.

6. La Commission doit définir et évaluer les risques relatifs à ses objectifs pour y parer de façon organisée et systématique dans son plan stratégique. Bien que ce plan contienne certains buts, nous pensons que la Commission doit se donner une gamme complète de buts et de cibles mesurables, compte tenu du fait qu'il faudra du temps à cet égard. Les progrès réalisés relativement à ces buts et à ces cibles serviraient de fondement à la présentation d'information sur les résultats, tant à la direction qu'aux parties intéressées de l'extérieur. À notre avis, si la Commission parvient à rendre compte de ses résultats de façon pratique et éclairée, elle s'assurera et pourra montrer aux autres qu'elle fonctionne avec efficacité et efficacie. Pour des raisons similaires, nous encourageons également le Tribunal d'appel et le Défenseur des travailleurs à élaborer leur propre système de présentation de l'information sur le rendement.

Contexte et autres observations

7. La Commission a pour mandat de gérer la Caisse d'indemnisation dans l'intérêt des travailleurs et des employeurs. Le régime d'indemnisation des accidents du travail fait l'objet d'un examen attentif du public au Yukon depuis plusieurs années. À l'occasion d'une enquête publique en 1996, on a déterminé qu'il s'agit d'un régime fondamentalement sain et efficace qui doit

traiter les problèmes très difficiles et complexes que posent les blessures professionnelles. C'est encore le cas et, tout comme l'ont déterminé les enquêteurs à l'époque, il y a actuellement des points à améliorer. Le régime a été renforcé par la mise sur pied du Tribunal d'appel des accidents du travail — un organe indépendant — et la création du poste du Défenseur des travailleurs, mais les appels restent essentiellement coûteux.

8. Tout au long de notre examen, nous avons fait état des points pouvant faire l'objet d'une amélioration et nous avons fait un certain nombre de recommandations afférentes dans le présent rapport. Nous avons également signalé certaines contraintes dans le fonctionnement de la Commission. En particulier, tout en étant l'une des plus petites commissions des accidents du travail au Canada, elle a néanmoins, en bonne partie, les mêmes fonctions et responsabilités que les grandes commissions qui ont beaucoup plus de ressources. Il faut de l'argent pour que les commissions d'aujourd'hui puissent faire tout ce qu'on attend d'elles. Mais il faut aussi du personnel clé ayant des compétences spécialisées, et il peut être difficile d'attirer et de retenir de telles personnes dans le Nord.

Réaction des principaux acteurs du régime. Les réponses de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon, du Tribunal d'appel des accidents du travail et du Défenseur des travailleurs figurent dans le présent rapport. Tous acceptent nos recommandations et, dans leur réponse respective, décrivent les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils projettent de prendre à cet égard.

Introduction

Un régime qui fait l'objet d'un examen attentif

9. L'indemnisation des travailleurs est un régime d'assurance sans égard à la responsabilité, qui offre aux employeurs et aux travailleurs une protection contre les dépenses et les incertitudes liées aux poursuites. Depuis quelques années, de nombreuses commissions des accidents du travail au Canada ont fait l'objet d'un examen attentif par les gouvernements, les employeurs, les syndicats et le grand public. Depuis 1988, au moins sept provinces ont effectué un examen indépendant de leur commission des accidents du travail.

10. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon (la Commission) n'a pas fait exception. En 1996, une enquête publique ministérielle (l'enquête Gladish) a dû être instituée en réponse aux critiques du public à l'égard des pratiques de gestion de cette commission et de son traitement des demandes d'indemnisation des travailleurs. Les enquêteurs ont conclu qu'il s'agit d'un régime fondamentalement sain et efficace, qui doit traiter les problèmes très difficiles et complexes que posent les blessures professionnelles, mais qu'il y a certains points à améliorer. Les décisions relatives aux demandes d'indemnisation, par exemple, n'étaient pas rédigées clairement, ni bien communiquées aux travailleurs, et les pièces justificatives n'étaient pas suffisantes. Les enquêteurs ont également signalé des problèmes dans la réadaptation des travailleurs.

11. En réponse aux préoccupations des parties intéressées quant à la procédure d'appel, à la reddition de comptes et à la relation entre la Commission et le ministre responsable, un groupe de travail ministériel a entrepris en 1999 un examen de la *Loi sur les accidents du travail*. Les recommandations du groupe de travail ont donné lieu à des modifications législatives en novembre 1999.

12. La *Loi* modifiée exige un examen spécial du régime d'indemnisation des accidents du travail. Elle exige également que le ministre responsable entame un examen de la *Loi* au plus tard le 1^{er} janvier 2003 et en fasse un examen approfondi en 2013.

Mandat, financement et statistiques principales

13. Le régime d'indemnisation des accidents du travail du Yukon remonte à près de 85 ans. Ses principes sont énoncés dans la *Loi sur les accidents du travail* (voir la pièce 1). Le régime a été fusionné en 1992 avec le programme de santé et de sécurité au travail afin que des stratégies pour la prévention des accidents au travail soient mises en place au Yukon.

14. La Caisse d'indemnisation a été créée en 1973 en tant que compte du Trésor du Yukon. L'argent de la Caisse provient des cotisations annuelles prélevées auprès des employeurs, selon la masse salariale cotisable déclarée. Ces cotisations et les revenus de placement de la Caisse servent à payer les coûts de toutes les demandes d'indemnisation pour les blessures professionnelles et les décès résultant d'accident. Ils servent également à payer les activités de prévention des accidents et les frais d'administration.

Pièce 1 Objectifs de la *Loi sur les accidents du travail*

- Offrir un régime ouvert et équitable d'indemnisation garantie et suffisante pour tous les travailleurs ou leurs personnes à charge, en cas d'incapacité attribuable au travail.
- Offrir aux travailleurs atteints d'une incapacité des services de réadaptation pour qu'ils puissent surmonter le plus possible les effets des blessures professionnelles.
- Maintenir une caisse d'indemnisation solvable, gérée dans l'intérêt des travailleurs et des employeurs.
- Prélever de justes cotisations auprès des employeurs.
- Offrir une procédure d'appel simple, équitable et accessible, avec des délais minimaux.
- Combiner les efforts et les ressources pour la prévention des blessures professionnelles, notamment l'application des normes de santé et de sécurité.
- Établir une commission, indépendante du gouvernement, avec une représentation égale des travailleurs et des employeurs, et désigner un président de conseil impartial, pour administrer l'indemnisation des travailleurs ainsi que la santé et la sécurité dans tous les secteurs d'activité économique.
- Faire en sorte que les travailleurs, les personnes à charge des travailleurs décédés et les employeurs soient traités avec compassion, respect et équité.

Source : *Loi sur les accidents du travail*

15. La Caisse d'indemnisation est l'une des plus modestes au Canada. À la fin de décembre 2001, son actif total s'élevait à environ 140,4 millions de dollars, dont 136,9 millions en placements; en contrepartie de l'actif, elle avait un passif pour indemnités de 78,2 millions de dollars, des réserves de 59,6 millions et d'autres éléments de passif d'une valeur de 2,6 millions de dollars. En 2001, ses recettes provenant des cotisations se sont élevées à quelque 7,2 millions de dollars, et celles provenant des placements et d'autres sources de revenus, à environ 9,4 millions de dollars. Les dépenses d'indemnisation ont atteint quelque 17,5 millions de dollars et les frais d'administration, environ 6,9 millions de dollars.

16. À la fin de 2001, la population du Yukon était d'environ 30 400 habitants, dont une main-d'œuvre salariée de 13 400 personnes, et on comptait près de 2 240 employeurs versant des cotisations à la Caisse d'indemnisation. Au cours de cette même année, les travailleurs du Yukon ont présenté 1 026 demandes d'indemnisation, dont environ 92 p. 100 ont été jugées valables. Parmi les demandes valables, 62 p. 100 n'ont entraîné aucune perte d'heures de travail car il s'agissait de demandes pour blessures mineures, ou pour blessures graves comportant parfois une indemnisation financière, mais qui n'avaient pas entraîné d'absence du travail après le jour de l'accident.

Les principaux acteurs du régime d'indemnisation des accidents du travail du Yukon

17. Outre la Commission de la santé de la sécurité au travail du Yukon, les principaux acteurs sont le Tribunal d'appel des accidents du travail (le Tribunal d'appel) et le Défenseur des travailleurs. Mentionnons aussi

les employeurs, les travailleurs, les médecins, les fournisseurs de services de réadaptation et le gouvernement du Yukon.

18. Selon la *Loi sur les accidents du travail*, la Commission est fiduciaire de la Caisse d'indemnisation. Elle a pour tâche de gérer la Caisse dans l'intérêt des principales parties intéressées, soit les travailleurs et leurs employeurs.

19. La Commission est régie par un conseil d'administration (le conseil) qui comprend un président de conseil impartial, et un président remplaçant; six membres ayant droit de vote (trois représentants des employeurs et trois représentants des travailleurs), et deux membres sans droit de vote (le président ou le chef de la direction et le président du Tribunal d'appel). Les membres du conseil sont tous des membres à temps partiel, sauf le président. La plupart des membres actuels sont relativement nouveaux, puisqu'ils ont été nommés au cours des deux dernières années.

20. Le conseil d'administration a les fonctions suivantes :

- établir les politiques;
- établir les règles régissant les conflits d'intérêts;
- rendre compte des activités de la Commission;
- approuver les budgets de fonctionnement et d'immobilisations;
- planifier l'avenir de la Commission.

21. Le président veille notamment à l'administration de la Commission, ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre de ses politiques. Il fait partie de la fonction publique du Yukon, de même que le personnel administratif (environ 58 équivalents temps plein).

22. Outre la haute direction, il y a trois directions administratives :

- La direction des Opérations s'occupe des cotisations, des dossiers et des systèmes d'information, ainsi que de la gestion des placements de la Caisse d'indemnisation.
- La direction des Programmes est chargée de tous les services offerts aux bénéficiaires en vertu de la *Loi sur les accidents du travail* et de tous les aspects de l'administration de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*. Elle s'occupe donc de l'examen des demandes, de la réadaptation, de la prévention, de la formation et de l'éducation en matière de sécurité, et de l'inspection.
- La direction de la Planification, de l'Évaluation et des Politiques est chargée de l'analyse et de l'élaboration des politiques. Elle contribue également à l'évaluation et à la planification stratégique, de même qu'à l'assurance de la qualité.

23. Le Tribunal d'appel des accidents du travail a été établi en avril 2000. Il s'agit d'un organisme indépendant ayant pour mandat d'entendre les appels relatifs aux décisions d'indemnisation. Il compte six membres à temps partiel, soit un président, un président remplaçant, deux représentants des employeurs et deux représentants des travailleurs. Une personne est chargée de l'administration. Ses coûts de fonctionnement, qui sont payés par la Caisse

d'indemnisation et font partie des frais d'administration de la Commission, se sont élevés à environ 144 000 \$ en 2000 et à 194 000 \$ en 2001.

24. Le Défenseur des travailleurs est nommé par le ministre de la Justice. Le poste, établi conformément à la *Loi sur les accidents du travail*, a pour objet d'aider et de représenter les travailleurs qui font appel des décisions d'indemnisation. Le Défenseur conseille les travailleurs et les aide relativement à leur demande d'indemnité. Le budget de son bureau est préparé et approuvé par le ministre de la Justice, après consultation avec la Commission. En pratique, la Commission n'est pas consultée officiellement, mais elle est informée du budget après qu'il a été approuvé. Les coûts de fonctionnement du Défenseur se sont élevés à 195 000 \$ en 2000 et à environ 309 000 \$ en 2001. Ces coûts sont également payés par la Caisse d'indemnisation et font partie des frais d'administration de la Commission.

Objet de l'examen

25. Nous avons entrepris le présent examen en vertu de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, conformément à un décret et aux dispositions de la *Loi sur les accidents du travail* du Yukon. Nous avons examiné le bon fonctionnement des divers éléments du régime d'indemnisation des accidents du travail, c'est-à-dire la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon, le Tribunal d'appel des accidents du travail et le Défenseur des travailleurs. Nous avons examiné les points suivants :

- la régie;
- l'administration des programmes d'indemnisation des travailleurs, ainsi que des programmes de santé et de sécurité au travail;
- la planification stratégique, ainsi que la mesure du rendement et la présentation des résultats.

Pour en savoir davantage sur nos objectifs, nos critères et notre méthode, voir la section « À propos de l'examen » à la fin du présent rapport.

Observations et recommandations

Régie **Nécessité d'une saine régie**

26. On entend par régie le système et la structure mis en place pour surveiller la gestion d'une organisation et son orientation. Il faut un cadre de régie sain pour qu'un organisme exécute son mandat et atteigne ses objectifs avec efficacité.

27. Le conseil d'administration de la Commission a approuvé récemment un manuel de régie à l'intention de ses membres, mais plusieurs points qui ne sont pas du ressort du conseil doivent encore être réglés. On peut y arriver dans la plupart des cas en apportant certains changements structurels. Nous rappelons toutefois que le gouvernement, le Ministre, le conseil d'administration, le président et le personnel de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon doivent collaborer et mettre l'intérêt du régime et des citoyens du Yukon au-dessus de tout groupe ou individu

intéressés, de façon à ce que les changements structurels que nous recommandons aient l'effet escompté.

28. L'un des principaux objectifs de la *Loi sur les accidents du travail* est l'établissement d'une commission indépendante du gouvernement. Le régime d'indemnisation des accidents du travail est unique, en ce sens que son financement dépend essentiellement des cotisations des employeurs et non du gouvernement. La Commission est une fiducie publique : les employeurs lui confient leur argent et les travailleurs comptent sur elle s'ils ont un accident au travail. Il est important que la Commission ait l'autonomie nécessaire pour fonctionner dans l'intérêt de toutes les parties intéressées.

Nécessité d'améliorer le processus de nomination des membres du conseil

29. **Nomination des membres.** Selon la *Loi*, le commissaire en conseil exécutif nomme tous les membres du conseil d'administration. Le ministre responsable est tenu de consulter les employeurs et les organismes représentant les employeurs, ainsi que les travailleurs et les organismes syndicaux, au sujet de la nomination de chacun des membres du conseil, sauf le président. Il incombe à la fois au gouvernement et au conseil d'administration de faire en sorte que les administrateurs nommés aient les compétences nécessaires. Des membres du conseil ont signalé que certaines nominations ont été faites sans égard aux compétences essentielles et à la disponibilité des administrateurs. Des parties intéressées nous ont indiqué qu'elles veulent que le processus de nomination soit transparent, efficace et efficace, et qu'il réponde à leurs exigences et à leurs attentes.

30. **Nomination du président.** La nomination du président — ou chef de la direction — est un élément clé de la régie d'un organisme. À l'heure actuelle, le commissaire en conseil exécutif ne peut nommer ou révoquer le président que sur la recommandation du conseil d'administration. Il est important que le conseil conserve ce rôle parce qu'il renforce l'obligation du président de rendre compte au conseil.

31. **Droit de vote du président de conseil.** La *Loi* est muette au sujet du droit de vote du président de conseil indépendant. Comme deux principaux groupes de parties intéressées sont représentées au conseil d'administration, le président de conseil doit rester impartial de sorte qu'aucun des deux groupes ne pense que le président de conseil favorise l'autre groupe. Comme il y a un nombre pair de membres ayant droit de vote, il arrive que des points de vue et des intérêts incompatibles ne puissent être conciliés dans le cas de décisions importantes. Pour éviter une telle situation, les membres du conseil ont récemment décidé que, en cas d'impasse, le président peut soumettre le vote décisif.

32. **Représentation de l'intérêt public.** Dans le régime d'indemnisation des accidents du travail de certaines autres administrations, un petit nombre d'administrateurs sont nommés pour représenter l'intérêt public. On a ainsi une commission tripartite, de sorte que, en cas d'impasse, l'impartialité du président de conseil ne peut être entachée. La présence de représentants de l'intérêt public au conseil d'administration contribue à faire en sorte que les

administrateurs font passer l'intérêt du régime avant celui de certains groupes ou individus.

33. Président du Tribunal d'appel. À la suite de l'examen fait par le groupe de travail ministériel en 1999, il a été recommandé que le président du Tribunal d'appel siège au conseil d'administration, sans droit de vote, pour assurer à la fois la continuité et la compréhension des politiques de la Commission. Toutefois, la *Loi* n'établit aucune distinction entre les attributions d'un membre sans droit de vote et celles d'un membre ayant droit de vote. En outre, la participation du président du Tribunal d'appel aux délibérations de la Commission pourrait laisser entendre que le Tribunal n'est pas indépendant. On pourrait par ailleurs prévoir que des représentants du Tribunal d'appel et de la Commission se rencontrent périodiquement, par exemple tous les trois mois, pour mettre en commun de l'information au sujet de questions d'intérêt mutuel et d'importance pour le régime d'indemnisation des accidents du travail.

Nécessité de clarifier la reddition de comptes et les relations hiérarchiques

34. Reddition de comptes à l'assemblée législative. La Caisse d'indemnisation est une fiducie administrée par la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon pour le compte du gouvernement du Yukon. Toutefois, la Commission n'est pas, comme une société d'État, contrôlée par le gouvernement à titre d'actionnaire. Bien que la Commission agisse pour le compte du gouvernement, elle doit agir de façon indépendante, mais être tenue de rendre compte au Ministre par l'entremise du conseil d'administration nommé par le gouvernement. Le Ministre, à son tour, rend compte à l'assemblée législative des résultats de la Commission.

35. Selon la *Loi*, la Commission fait rapport annuellement au Ministre de toutes ses activités, et celui-ci dépose le rapport de la Commission à l'assemblée législative. Le président de conseil et le président comparaissent aussi chaque année devant l'assemblée législative. En outre, les membres du conseil tiennent une assemblée annuelle pour rendre compte aux travailleurs et aux employeurs de l'administration du régime d'indemnisation.

36. Selon le manuel de régie du conseil, le président de conseil devrait communiquer périodiquement avec le Ministre et, au moins deux fois par année, le mettre officiellement au courant des activités du conseil et de la situation de l'organisme dans son ensemble. À notre avis, il est important pour le conseil d'administration et le Ministre de bien comprendre le principe de la reddition de comptes, c'est-à-dire de bien comprendre les attentes en matière de suivi des résultats et de communication constante entre le Ministre et le conseil d'administration. Il est également important de reconnaître que le Ministre doit appuyer l'intérêt du régime, et non pas celui d'un individu ou d'une partie intéressée.

37. Situation du président. Le président est membre sans droit de vote du conseil d'administration. À titre de chef de la direction, il est chargé de l'administration de la Commission. Le président occupe la charge et remplit les fonctions d'un sous-ministre en vertu de la *Loi sur la fonction publique*.

Le manuel de régie du conseil d'administration décrit la relation entre le conseil et le président, ainsi que les exigences de reddition de comptes, de résultats et de présentation de l'information. Il reste toutefois assez vague pour ce qui est des fonctions du président et de sa relation hiérarchique avec le gouvernement du Yukon ou le Ministre.

38. Le président de conseil, le président remplaçant ou un autre membre du conseil doit être à la disposition du Ministre pour que celui-ci dispose de l'information dont il peut avoir besoin lorsqu'il doit répondre à des questions au sujet de la Commission devant l'assemblée législative. Le Ministre et le gouvernement nomment les membres du conseil et peuvent proposer des modifications à la *Loi sur les accidents du travail* si un aspect ou l'autre de la Commission ou de son fonctionnement ne les satisfait pas. Ainsi, même si la Commission fonctionne habituellement de façon plutôt indépendante du gouvernement, elle peut quand même être assujettie à un contrôle étroit par le gouvernement.

39. À titre de chef de la direction chargé de l'administration de la Commission, le président a un devoir fiduciaire envers le conseil d'administration. Comme il doit rendre compte à la fois au conseil d'administration et au Ministre, le président se trouve, à notre avis, dans une situation difficile, surtout s'il reçoit des directives incompatibles. Cette situation pourrait être résolue si le président rendait compte seulement aux membres du conseil, lesquels à leur tour rendraient compte au Ministre. On pourrait ainsi simplifier la relation hiérarchique.

40. **Recommandation.** Le Ministre pourrait envisager de proposer des modifications législatives visant :

- à assurer la présence de représentants de l'intérêt public au conseil d'administration;
- à éliminer l'exigence suivant laquelle le président du Tribunal d'appel des accidents du travail est membre du conseil d'administration, mais à exiger que les représentants du Tribunal d'appel et les membres du conseil d'administration se rencontrent périodiquement;
- à exiger que le président rende compte seulement au conseil d'administration, et non au Ministre.

Réponse de la direction. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon remercie la vérificatrice générale pour la recommandation. Celle-ci répond à une demande présentée par le ministre chargé de la Commission et par le président de conseil. Ils ont demandé à la vérificatrice générale d'aborder expressément dans l'examen la question de la régie et, le cas échéant, de donner des avis et des conseils, notamment sur la relation hiérarchique entre le président et le conseil d'administration et le gouvernement du Yukon.

Problèmes posés par la relation avec le gouvernement du Yukon

41. La relation entre le gouvernement du Yukon et la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon a souvent posé des problèmes. Par exemple, le gouvernement et la Commission ne sont pas entendus sur le

financement de la sécurité dans les mines ni sur les programmes de santé et de sécurité au travail. En 1993, le gouvernement fédéral a transféré les programmes et les fonds au gouvernement du Yukon, lequel à son tour a confié les programmes à la Commission et a prévu un financement annuel à cette fin. En 2001, le gouvernement du Yukon a décidé de mettre fin au financement de ces programmes sans consulter la Commission.

42. Des fonctionnaires de la Commission nous ont également indiqué que les modifications à la *Loi sur les accidents du travail* en 1999 ne semblent pas avoir tenu compte de toutes les préoccupations qu'ils avaient soulevées auprès du gouvernement et des recommandations qu'ils lui avaient faites, même si ces modifications ont eu des répercussions sur le travail et les frais d'administration de la Commission. En outre, le gouvernement du Yukon a exprimé récemment son opposition à la cotisation que lui a imposée la Commission en tant qu'employeur, et les deux parties ont consacré beaucoup de temps et d'effort à une procédure d'appel qui a abouti au statu quo.

43. La Commission a éprouvé des difficultés à résoudre, sans modifications législatives, deux problèmes de longue date : la hausse du taux de salaire maximum pour l'indemnisation, qui avait été établi dans les dispositions législatives précédentes; et le rétablissement des indemnités pour un certain nombre de conjoints remariés de travailleurs décédés. Les deux questions ont été réglées par l'adoption de deux projets de loi distincts, à la dernière session de l'assemblée législative. Toutefois, la Commission pense que le gouvernement a déposé le projet de loi portant sur le taux de salaire maximum sans bien tenir compte des préoccupations que la Commission avait exprimées à ce sujet.

44. Il est important que la Commission et le gouvernement du Yukon collaborent pour établir et maintenir une saine relation de travail, dans l'intérêt du régime d'indemnisation des accidents du travail. Le soutien du Ministre à cet égard est essentiel.

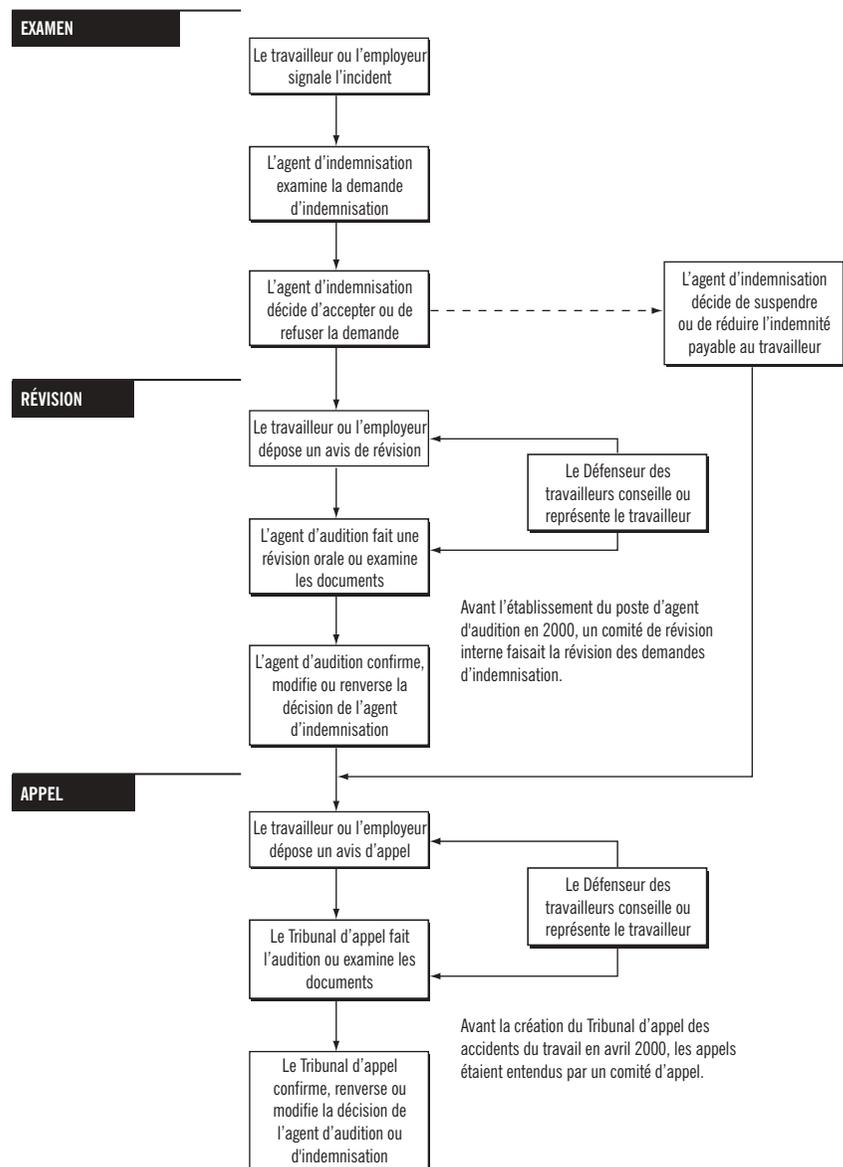
Administration des programmes de santé et de sécurité au travail

Nécessité d'améliorer la gestion des demandes d'indemnisation

45. **Examen des demandes d'indemnisation.** L'examen des demandes d'indemnisation est une activité importante de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon. Il y a sept agents d'indemnisation, depuis les préposés à la détermination du droit aux indemnités jusqu'aux gestionnaires des cas d'invalidité. L'agent d'indemnisation établit en premier lieu le bien-fondé d'une demande d'indemnisation et prend une décision. Le travailleur ou l'employeur peut demander qu'un agent d'audition révise la décision de l'agent d'indemnisation, et il peut aussi faire appel de la décision de l'agent d'audition au Tribunal d'appel. Le travailleur peut faire appel de la décision de l'agent d'indemnisation directement au Tribunal d'appel s'il s'agit d'une suspension ou d'une réduction des indemnités. La pièce 2 présente un diagramme du processus d'examen, de révision et d'appel des demandes d'indemnisation.

46. L'examen des demandes d'indemnisation est régi par la *Loi sur les accidents du travail* et par les politiques de la Commission. Nous nous attendions à ce qu'il y ait des politiques, des lignes directrices et des procédures claires pour assurer une prise de décision fondée et équitable, qui respecte les dispositions législatives et les politiques en vigueur. En général, il n'y a pas de problèmes importants dans l'application des politiques aux demandes d'indemnisation ne comportant pas de perte d'heures de travail, qui ont représenté environ 62 p. 100 de toutes les demandes en 2000 et en 2001. Nous avons toutefois constaté des problèmes dans l'application des politiques à certaines autres demandes. Nous avons également constaté qu'il y a certains points à améliorer dans la gestion des demandes d'indemnisation.

Pièce 2 Processus d'examen, de révision et d'appel des demandes d'indemnisation



Source : Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon

47. Les dépenses liées aux demandes d'indemnisation sont passées d'environ 9,1 millions de dollars en 1998 à près de 17,5 millions de dollars en 2001. La Commission fait observer que le coût des demandes d'indemnisation augmente aussi dans d'autres administrations. Elle signale que l'examen des demandes s'est modifié considérablement au fil des années, et notamment qu'il y a eu un changement radical des types et de la complexité des demandes, que les attentes relativement à la gestion des demandes ont été rehaussées, et que le calcul des taux d'indemnisation et de l'intérêt est devenu plus compliqué.

48. À l'occasion d'examens précédents, on avait constaté des lacunes dans la gestion des demandes. En 1997, avec l'aide d'une entreprise de services de gestion des cas d'invalidité, la Commission a entrepris la révision des dossiers relatifs à 200 cas problématiques. Elle a constaté une forte incidence d'infractions aux dispositions législatives et aux politiques. À la fin de 2001, la Commission a retenu par contrat les services d'un agent d'indemnisation chevronné d'une autre province, qui a entrepris la révision de 50 dossiers choisis au hasard. Elle a pu constater alors que la gestion des demandes d'indemnisation s'était améliorée.

49. La politique relative aux indemnités en cas de perte de revenus a engendré de sérieux problèmes dans l'examen des demandes présentées par les travailleurs saisonniers. La Commission reconnaît que, de 1995 au début de 1997, les agents d'indemnisation ont chacun appliqué la politique et calculé les indemnités de façon différente. Certains ont fondé les indemnités sur le salaire horaire du travailleur au moment de l'accident, tandis que d'autres ont fondé les indemnités sur les revenus gagnés annuels, de sorte que dans ce dernier cas, les indemnités étaient inférieures. En 1997, le conseil d'administration a approuvé un document d'application ordonnant que toutes les indemnités soient fondées sur les revenus gagnés annuels, une décision controversée que certains ont jugé injuste pour les travailleurs saisonniers en ayant subi les conséquences.

50. Le Tribunal d'appel a constaté que, dans certains cas, la Commission n'avait pas bien appliqué la politique sur les indemnités en cas de perte de revenus. Par exemple, un agent d'indemnisation s'est fondé sur le document d'application de 1997 pour déterminer rétroactivement les revenus gagnés d'un travailleur, même si le document n'existait pas au moment où l'accident s'est produit.

51. Le 30 août 2001, le conseil d'administration a décidé que les demandes d'indemnisation déposées entre le 12 février 1997 et le 31 décembre 1999 ne seraient pas assujetties au document d'application, de sorte qu'il n'y aurait pas de perception d'injustice envers certains travailleurs saisonniers. Cette décision pouvait avoir des répercussions sur un certain nombre de travailleurs ayant présenté une demande pendant cette période. La Commission a informé les travailleurs qui voulaient ainsi faire réviser leurs indemnités de communiquer en premier lieu avec le Défenseur des travailleurs, mais elle ignorait le nombre de demandes en question. Au 31 décembre 2001, 28 demandes avaient fait l'objet d'un nouveau calcul, les indemnités

supplémentaires s'élevant à 201 000 \$. La Commission pense que d'autres travailleurs pourraient encore demander une révision de leurs indemnités.

52. Assurance de la qualité. Nous nous attendions à ce que la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon fasse un contrôle de la qualité du processus d'examen pour s'assurer que les décisions prises sont judicieuses et conformes à la loi et aux politiques et procédures établies. Nous avons constaté toutefois qu'il n'y a pas d'assurance de la qualité.

53. À la suite de l'enquête publique de 1996, on avait recommandé à la Commission d'établir un programme d'assurance de la qualité pour la gestion des demandes d'indemnisation et de prévoir notamment l'examen périodique des dossiers de demande. La Commission avait indiqué qu'elle aurait mis sur pied un programme d'assurance de la qualité au plus tard en 1999 et qu'elle prévoirait un tel examen. Elle a aussi signalé qu'elle avait doté le poste de gestionnaire des demandes d'indemnisation, dont les fonctions comprenaient la révision périodique des dossiers. Il lui a toutefois été impossible de nommer à ce poste une personne ayant de l'expérience dans le domaine de l'examen des demandes d'indemnisation.

54. À part les politiques du conseil d'administration, il existe peu de directives ou de procédures établies pour l'examen et l'évaluation des demandes d'indemnité. Nous avons appris que le vice-président aux programmes examine toutes les demandes refusées et que toutes les demandes pour lesquelles la décision d'appel a été positive sont également passées en revue avec l'agent d'indemnisation. La Commission demande à la commission d'une autre administration d'examiner régulièrement des lettres de décision et elle a retenu les services d'entrepreneurs pour la révision occasionnelle des demandes d'indemnisation. Elle n'a toutefois pas établi de méthode systématique pour contrôler la qualité du travail des agents d'indemnisation. Si les demandes d'indemnisation comportant un risque élevé étaient repérées et révisées, moins de décisions seraient peut-être portées en appel. Toutefois, la Commission fait observer que l'assurance de la qualité seule ne garantit pas une bonne gestion des demandes d'indemnisation : elle doit aussi être capable de recruter et de retenir du personnel compétent.

55. La direction de la Commission nous a informés qu'elle éprouve des difficultés à pourvoir le poste de l'assurance de la qualité. Elle a aussi de la difficulté à retenir, à former et à recruter des agents d'indemnisation et du personnel ayant de l'expérience en gestion des demandes d'indemnisation, alors que ce volet constitue un aspect fondamental de son fonctionnement. Il s'agit là d'une situation critique. La Commission pense qu'en raison de son éloignement, du petit nombre de personnes ayant une expérience pertinente et du plafond salarial imposé par le système de classification du gouvernement, l'élément des ressources humaines de la gestion des demandes d'indemnisation constitue un fardeau. Pour atténuer quelque peu ce problème, la Commission offre un vaste éventail de possibilités de formation et d'éducation à son personnel affecté aux demandes d'indemnisation.

56. Recommandation. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon devrait adopter un programme d'assurance de la qualité pour

l'examen des demandes d'indemnisation afin de minimiser les erreurs de décision. Elle devrait notamment prévoir la révision des demandes comportant un risque élevé avant la prise de décision finale, de même que la révision aléatoire d'autres demandes.

Réponse de la direction. La Commission de la santé et la sécurité au travail du Yukon reconnaît la nécessité d'un programme d'assurance de la qualité pour l'examen des demandes d'indemnisation et pour la gestion générale des demandes. Les méthodes à cet égard sont actuellement en voie de révision dans le cadre du projet d'amélioration du service à la clientèle. Des procédures et des lignes directrices précises seront établies dans le cadre de ce projet, et il y aura un système de mise à jour. Des ressources financières supplémentaires seront nécessaires pour mettre en place un programme complet d'assurance de la qualité, ce qui aura des répercussions sur les frais d'administration. Les ressources nécessaires seront envisagées lorsque le projet sera terminé.

Renforcement du processus d'appel

57. À la suite des modifications à la *Loi* prévoyant l'établissement à la fois du Tribunal d'appel et du Défenseur des travailleurs à titre d'organismes indépendants, l'indépendance, l'objectivité et la rigueur du processus d'appel ont été rehaussées. Auparavant, il n'y avait pas de délai prescrit pour la prise des décisions d'appel, alors que le Tribunal d'appel doit rendre sa décision dans les 45 jours ouvrables de l'audition. Dans son rapport annuel de 2001, le Tribunal a annexé un document portant sur les critères des décisions de qualité, dont il s'inspire pour la rédaction de ses décisions. Nous avons constaté que les décisions ont été rendues dans le délai prescrit, qu'elles sont habituellement rédigées avec clarté et qu'elles sont compréhensibles.

58. Depuis la mise en place du nouveau régime d'appel il y a deux ans, un petit nombre de demandes seulement ont été révisées par l'agent d'audition ou ont été portées en appel devant le Tribunal, et plusieurs d'entre elles étaient des demandes remontant à un certain temps. L'agent d'audition a revu 35 dossiers et a confirmé la décision de l'agent d'indemnisation dans seulement 16 cas, de sorte que des indemnités supplémentaires de près de 400 000 \$ ont été versées aux demandeurs pour les autres cas. Quatre des 16 dossiers ont fait l'objet d'un appel par la suite, et le Tribunal d'appel a renversé ou modifié la décision de l'agent d'audition. En fait, jusqu'en décembre 2001, les 22 décisions du Tribunal d'appel ont été toutes rendues en faveur du travailleur. Quelque 1,7 million de dollars ont été adjugés aux demandeurs, ce qui comprend plusieurs décisions d'appel récentes par le conseil d'administration.

59. Même s'il y a peu d'appels, chacun engendre du mécontentement chez le travailleur concerné et coûte et à la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon à la fois du temps et de l'argent. Il existe maintenant un processus d'appel complet et indépendant qui permet un juste traitement des demandes d'indemnisation des travailleurs, mais les appels restent essentiellement coûteux. Les frais de fonctionnement du Tribunal

d'appel se sont élevés à 340 000 \$ environ depuis deux ans, et il a entendu 26 appels.

60. Nous avons constaté qu'il y a eu certains problèmes dans le passage de l'ancien régime d'appel au nouveau. Des 26 dossiers qui lui ont été renvoyés, le Tribunal d'appel a rendu sa décision dans 22 cas et a déclaré que les quatre autres cas dépassaient le cadre de ses compétences. Dans plusieurs cas, la Commission s'est demandé si la décision du Tribunal d'appel était conforme à la *Loi* et aux politiques. Certaines décisions ont été renvoyées au Tribunal pour une deuxième audition, mais une seule décision a été modifiée. En outre, les décisions d'appel n'établissent pas des précédents pour d'autres affaires semblables; chacune doit être entendue selon son propre bien-fondé. Le Tribunal d'appel a mentionné toutefois qu'il relève les décisions antérieures pertinentes et qu'il les porte à l'attention des membres qui entendent un appel.

61. Le Tribunal d'appel devrait être indépendant à la fois de la Commission et du gouvernement du Yukon, mais il s'est posé des questions sur son indépendance. Par exemple, le Tribunal n'a pas le pouvoir légal de payer ses propres comptes, mais doit présenter la totalité de ses dépenses à la Commission pour paiement. Celle-ci attribue également une partie de ses propres frais au compte du Tribunal d'appel, mais il n'y a pas d'entente sur les modalités à cet égard. La Commission a établi des politiques plafonnant les frais que peut engager le Tribunal d'appel, de même que les paiements aux membres du Tribunal pour la préparation des auditions. Enfin, le Tribunal d'appel se préoccupe du fait qu'il doit présenter ses contrats de services juridiques à la Commission, laquelle les présente au ministère de la Justice du gouvernement du Yukon pour examen et approbation.

62. Il n'y a pas de délai prescrit pour l'appel d'une décision. Plus de la moitié des appels faits depuis deux ans ont porté sur des demandes d'indemnisation déposées avant 1996, dont une déposée il y a plus de 20 ans. Nous pensons que l'incertitude qui règne lorsque des décisions peuvent faire l'objet d'un appel en tout temps constitue une entrave au bon fonctionnement du régime.

63. Recommandation. Le Ministre pourrait envisager de proposer une modification législative établissant un délai prescrit pour la révision et l'appel des décisions, comme l'ont fait d'autres administrations.

Réponse de la direction. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon accepte la recommandation, mais elle ajoute qu'il lui faut l'appui du Ministre et du gouvernement du Yukon. Il existe un principe juridique largement reconnu selon lequel les problèmes devraient être résolus dans les plus brefs délais.

Nécessité d'une évaluation des services de réadaptation

64. Les commissions des accidents du travail au Canada cherchent de plus en plus à offrir des services de réadaptation aux travailleurs plutôt que de tout simplement les indemniser. Le but recherché est de faire revenir le travailleur à un emploi productif en toute sécurité et le plus tôt possible. Dans les

examens précédents de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon, on a relevé des lacunes dans la gestion des services de réadaptation. La Commission a apporté quelques améliorations, mais elle doit encore évaluer les résultats de la réadaptation.

65. En mai 2000, la Commission a attribué un contrat de trois ans à un nouveau fournisseur de services de réadaptation. Ce dernier a pour mandat d'élaborer et de mettre en place un système d'assurance de la qualité pour les services de réadaptation, en consultation avec l'administration de la Commission. À la fin de notre examen, la Commission a reçu un rapport sur l'examen de l'assurance de la qualité que le fournisseur avait fait sur son propre programme de conditionnement physique. Bien que les résultats soient prometteurs, nous encourageons la Commission à faire de façon indépendante le suivi et l'évaluation du rendement du fournisseur.

66. La Commission a établi des équipes de service pour gérer le dossier des travailleurs accidentés. Chaque équipe est composée d'un agent d'indemnisation, d'un conseiller en réadaptation et d'un agent de la santé et de la sécurité au travail. Le personnel de la Commission surveille les progrès de réadaptation de chaque travailleur et consigne l'information dans un registre d'activité. Le personnel nous a indiqué que la plupart des travailleurs reviennent au travail dans les 60 jours qui suivent leur accident. La Commission fait un effort pour offrir les services de réadaptation nécessaires entre 30 et 60 jours après l'accident. Toutefois, en examinant 15 dossiers pour la période de 1999 à 2001, nous avons trouvé cinq demandes de services de réadaptation de longue durée pour lesquelles, plus de 100 jours après l'accident, rien n'avait encore été fait par le conseiller en réadaptation. On pouvait lire au dossier que les travailleurs étaient de nouveau aptes au travail ou avaient reçu une nouvelle formation après la réadaptation, mais il n'y avait pas d'évaluation des résultats de la réadaptation.

67. Recommandation. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon devrait évaluer les résultats des services de réadaptation offerts aux travailleurs pour déterminer si des améliorations sont nécessaires. Elle devrait également examiner le rendement des fournisseurs de services de réadaptation pour déterminer si les contrats lui en donnent pour son argent.

Réponse de la direction. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon reconnaît qu'il est essentiel d'évaluer les résultats des services de réadaptation offerts aux travailleurs accidentés. Les ressources à cette fin seront demandées en 2003. La Commission reconnaît également la valeur d'une évaluation indépendante du rendement des fournisseurs locaux de services de réadaptation. Dans le cadre de son projet d'amélioration du service à la clientèle, la Commission prévoit examiner les pratiques exemplaires dans ce domaine et établir des normes de rendement et des cibles de réadaptation. Dans le cadre de ce même projet, elle entend également se doter plus tard de la capacité de faire un suivi des résultats et des effets, d'analyser l'information et de faire rapport sur son rendement.

Absence de progrès pour les activités de prévention

68. La prévention est la clé de la réduction du nombre d'accidents en milieu de travail dans l'avenir. Au cours des années, l'objectif de la prévention n'a pas changé : faire en sorte que les employeurs et les travailleurs respectent le plus possible les règles de santé et de sécurité au travail ainsi que les pratiques de sécurité dans chaque secteur d'activité économique. En plus d'assurer la mise en application de la loi et des normes, les commissions des accidents du travail cherchent à travailler en collaboration avec les employeurs, par le biais de l'éducation, afin de les aider à élaborer des programmes, des politiques et des méthodes de sensibilisation à la sécurité.

69. En 1999, la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon s'est tournée vers la prévention. Elle en a fait une priorité et elle a accru ses efforts à ce sujet, mais elle n'a pas de stratégie en bonne et due forme. La Commission fait observer qu'elle a mis en place des éléments, mais qu'elle n'a pas encore de stratégie globale. Elle ajoute que l'élaboration d'une stratégie globale pour améliorer les pratiques et les méthodes de sécurité chez les employeurs est un volet essentiel de son plan stratégique et de son plan d'activités triennal.

70. En vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, la Commission effectue des activités de prévention des accidents, offre de la formation et de l'éducation en matière de sécurité, fait l'inspection des lieux de travail et mène des enquêtes sur les accidents. Cinq agents de sécurité, trois préposés à l'éducation et au perfectionnement, et un expert-conseil en prévention relèvent du vice-président aux programmes. En 2001, un montant d'environ 952 000 \$, inclus dans les frais d'administration, a été consacré au programme de santé et de sécurité au travail.

71. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas élaboré de cibles ou d'indicateurs de rendement pour ses activités de prévention. L'expert-conseil en prévention nous a indiqué que, depuis trois ans, il s'est concentré surtout sur la rédaction de nouvelles règles en matière de santé et de sécurité au travail.

72. La Commission a tenu des cours sur les pratiques de sécurité en milieu de travail et elle a participé en 2001 à une initiative d'envergure nationale sur la sécurité à l'intention des jeunes travailleurs. Il lui faut toutefois un plan opérationnel pour mettre en œuvre sa stratégie de prévention. Au moment de notre examen, elle était en voie d'en élaborer un qui comprendrait un plan d'action, des cibles et des indicateurs de rendement pour les activités qui favorisent ses objectifs de sécurité et de prévention. Nous avons remarqué que la Commission offre peu de mesures incitatives aux employeurs pour que ceux-ci encouragent la sécurité. Dans le cadre de son évaluation, la Commission songe à lancer un projet pilote visant à offrir des incitatifs financiers pour la sécurité et le changement culturel. Nous pensons que la Commission doit déterminer le niveau des efforts de prévention qu'elle-même et les employeurs peuvent se permettre de déployer de façon réaliste.

Nécessité d'améliorer l'application de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et de son règlement

73. L'application des règles de sécurité est un élément essentiel de toute stratégie de prévention. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon est chargée d'appliquer la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et son règlement. Toute infraction à la *Loi* peut comporter une amende allant jusqu'à 150 000 \$, ainsi que d'autres amendes et d'éventuelles peines de prison en cas de récidive. Des amendes plus élevées peuvent être imposées en cas de non-conformité à une ordonnance prise en vertu de la *Loi*.

74. La Commission peut émettre une ordonnance ou imposer une pénalité si une entreprise ou un particulier enfreint la *Loi* ou son règlement. En 2001, elle a délivré 1 385 ordonnances et 8 lettres d'avertissement. Quiconque est touché par une ordonnance peut faire appel auprès d'un comité composé de membres du conseil d'administration. De février à mai 2001, ce comité a entendu cinq appels, dont trois plus de 100 jours après le dépôt de l'appel. La décision écrite pour deux des cinq appels n'a pas été rendue avant le début de 2002.

75. Un élément important de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* est que les entreprises qui comptent au moins 20 travailleurs et qui, de l'avis de la Commission, présentent un risque élevé d'accidents, doivent avoir un programme de santé et de sécurité au travail. Bien que cette responsabilité appartienne aux employeurs, il est essentiel que la Commission surveille le respect de la *Loi*, de façon à prévenir le plus possible les accidents en milieu de travail. Nous nous attendions à ce que la Commission ait communiqué avec tous les employeurs concernés pour leur demander de se conformer à la *Loi*. Nous avons toutefois constaté qu'elle a peu agi dans ce domaine critique. Selon des renseignements épars, la Commission estime qu'il y a 90 employeurs concernés au Yukon, mais elle n'en connaît que 15 qui ont un programme de santé et de sécurité au travail. Elle a délivré une ordonnance pour demander aux employeurs d'établir un programme, mais aucun employeur n'a reçu d'amende pour non-conformité. En outre, la Commission n'a pas établi de lignes directrices spécifiques sur la façon d'établir un programme de sécurité au travail et elle ne planifie aucune vérification des programmes de sécurité.

76. La Commission affirme qu'elle a élaboré des programmes d'éducation au sujet des vérifications de sécurité et qu'elle travaille avec des groupes d'employeurs pour aider ces derniers à élaborer des programmes de sécurité. La direction fait observer que sa tâche est compliquée du fait qu'il n'existe pas au Yukon d'association s'intéressant à la sécurité par secteur d'activité économique, comme il y en a dans d'autres grandes administrations.

77. En 2001, la Commission a fait près de 475 inspections sur les lieux de travail et a mené des enquêtes sur 39 accidents graves et 49 autres cas. Les agents de sécurité utilisent différentes sources d'information pour cibler leurs inspections, dont les rapports d'accident et les antécédents de l'employeur pour ce qui est des plaintes et du respect des ordonnances. Sans une bonne évaluation du risque, on ne sait pas exactement si ces activités sont suffisantes pour assurer l'application de la loi. La Commission espère que, grâce à son

projet d'amélioration du service à la clientèle, elle pourra relever les pratiques exemplaires, et recueillir et analyser des données. En ajoutant à cela l'évaluation systématique des risques, elle sera en mesure d'établir des cibles de rendement appropriées et de mesurer les progrès réalisés à cet égard.

78. Le règlement actuel de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* remonte à 16 ans et doit être mis à jour compte tenu des progrès technologiques et des nouveaux secteurs de responsabilité, comme ceux découlant du transfert du pétrole et du gaz par le gouvernement fédéral. La Commission rédige depuis 1998 l'ébauche d'un nouveau règlement, mais à la fin de 2001 ce règlement n'était pas encore en vigueur.

79. Recommandation. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon devrait intensifier ses efforts pour s'assurer que les employeurs tenus d'avoir un programme de sécurité en adoptent un et l'appliquent avec efficacité. Compte tenu de sa sphère de compétence modeste et de ses ressources limitées, la Commission devrait procéder à une évaluation du risque pour déterminer le niveau adéquat des efforts de prévention à déployer, et elle devrait élaborer des cibles de rendement à cet égard. Elle devrait terminer la mise à jour du règlement sur la santé et la sécurité au travail et présenter ses recommandations au commissaire en conseil exécutif.

Réponse de la direction. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon convient que les employeurs tenus d'avoir un programme de sécurité devraient en adopter un et l'appliquer avec efficacité. Elle pense toutefois que l'élaboration d'un bon programme de sécurité est un projet de longue haleine et elle reconnaît que la vérification périodique peut s'avérer un outil important pour l'amélioration des programmes de sécurité.

La Commission convient que l'évaluation du risque devrait être la pierre angulaire de l'affectation des ressources en matière de prévention. Elle pense que, grâce à son projet d'amélioration du service à la clientèle, elle pourra relever les pratiques exemplaires, recueillir des données et les analyser, pour en arriver à établir des cibles de rendement et à mesurer les progrès réalisés à cet égard.

La Commission signale que près de 90 p. 100 des articles du règlement sur la santé et la sécurité au travail sont en cours d'examen par le conseil d'administration. La mise à jour du règlement et la présentation des recommandations au Cabinet pour examen constituent une priorité.

Rendement raisonnable des placements

80. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon est tenue de faire des placements conformément à une politique qui doit être approuvée par le commissaire en conseil exécutif, et ses placements ne doivent pas constituer un portefeuille à risque élevé. Nous avons constaté que la Commission a fait des placements prudents, dont le rendement est favorable comparativement à ceux d'autres caisses d'indemnisation des travailleurs.

81. La Commission a retenu les services de gestionnaires de placements pour la gestion de son portefeuille. Les placements de la Caisse d'indemnisation se font surtout dans des obligations, de sorte qu'ils ne présentent pas de risque élevé. À la fin de 2001, les placements de la Caisse atteignaient environ 136,9 millions de dollars (148,4 millions de dollars moins 11,5 millions de dollars en gains de placement reportés), dont 131,3 millions de dollars en obligations, 13,4 millions de dollars en actions et 3,7 millions de dollars en placements à court terme. Par conséquent, la Caisse a été peu touchée par le recul récent des marchés boursiers. La Commission a signalé l'importance de continuer à procurer aux employeurs et aux travailleurs du Yukon un rendement raisonnable sur les placements.

Viabilité douteuse du montant actuel des cotisations et des subventions

82. En 1999, la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon a décidé de fixer des cotisations qui ne varieraient pas jusqu'en 2001 (elle a par la suite prolongé ce gel des cotisations pour 2002). La Commission a également augmenté le montant de la subvention qu'elle versait sur la cotisation moyenne, ce qui a eu un effet sur la situation financière de la Caisse d'indemnisation. Le montant des cotisations annuelles perçues par la Commission auprès des employeurs est de 45 p. 100 inférieur au coût annuel des indemnités demandées, alors que l'écart était de 35 p. 100 auparavant. C'est donc que les cotisations sont fortement subventionnées. À l'heure actuelle, les employeurs versent une cotisation moyenne de 1,25 \$ par 100 \$ de leur masse salariale cotisable, de sorte que leurs cotisations moyennes se classent à l'avant-dernier rang au Canada.

83. Pendant de nombreuses années, jusqu'en 1999, la Caisse a bénéficié de surplus de fonctionnement, et d'une situation financière saine. Depuis deux ans toutefois, elle enregistre un déficit. Elle a perdu 1,8 million de dollars en 2000 et a enregistré un déficit de fonctionnement de 7,9 millions de dollars en 2001 avant de comptabiliser un changement des hypothèses dans son évaluation actuarielle. De nombreux facteurs entraînent des pressions sur la situation financière de la Caisse. Le marché des placements n'est pas aussi favorable qu'il l'était; en outre, les frais d'administration augmentent constamment. Comme nous l'avons signalé, à la suite de décisions récentes dans des cas de révision et d'appel, des paiements d'environ 2 millions de dollars ont été versés à des travailleurs. Alors que les coûts des indemnités et les frais d'administration continuent d'augmenter, les revenus de placements, tout en étant raisonnables, ne sont pas suffisants pour sortir la Caisse de son déficit. Si les cotisations et les subventions actuelles sont maintenues, les réserves de la Caisse pourraient être sérieusement entamées. Le conseil d'administration est en voie de réviser publiquement les cotisations, son intention étant de réduire graduellement le montant de la subvention consentie aux employeurs.

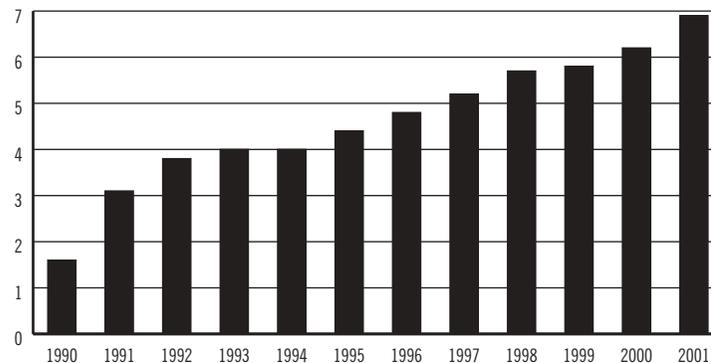
Augmentation constante des frais d'administration

84. En raison de sa petite taille, la Commission ne bénéficie pas des économies d'échelle d'autres grandes commissions. En outre, elle fonctionne

dans un milieu nordique éloigné où les dépenses sont généralement plus élevées. En 2001, ses frais d'administration avaient atteint presque 6,9 millions de dollars (voir la pièce 3). La difficulté qu'éprouve la Commission est de montrer aux parties intéressées qu'elle gère ses activités d'une manière économique, efficiente et efficace.

Pièce 3 Frais d'administration de 1990 à 2001

en millions de dollars



Source : Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon

85. En réaction aux préoccupations concernant l'augmentation constante de ses frais d'administration, la Commission a embauché en 1998 son actuaire-conseil pour les examiner. L'actuaire a conclu que les frais totaux d'administration semblaient correspondre à ceux d'autres commissions, compte tenu de leur taille respective. Les frais d'administration de la Commission pour chaque 100 \$ de masse salariale cotisable et pour chaque indemnité en cas d'heures de travail perdues sont comparables à ceux des autres territoires, mais plus élevés que ceux d'une autre administration plus modeste. Les niveaux de service, et d'autres obligations prévues par la loi, de la Commission sont semblables à ceux de la plupart des autres administrations, mais ils sont répartis sur une population beaucoup plus petite.

86. La Commission fait observer que le travail des commissions d'indemnisation a évolué au fil des années. Dans le passé, des indemnités étaient versées alors que les blessures pouvaient ou non avoir fait l'objet d'une intervention médicale. On utilise maintenant une méthode de gestion au cas par cas, et la réadaptation est un élément essentiel du régime d'indemnisation inscrit dans la loi. Le régime coûte donc plus cher et l'accent est mis sur la prévention plutôt que sur l'application de la loi. La Commission mentionne que l'exigence de consultations publiques augmente également le temps et le coût liés à l'élaboration des politiques, et rend le processus plus complexe.

87. La santé et la sécurité au travail et la sécurité dans les mines ont été ajoutées au mandat de la Commission. L'établissement récent du poste de Défenseur des travailleurs et du Tribunal d'appel a également fait monter les frais d'administration de la Commission.

88. Les augmentations salariales dans le cadre des conventions collectives avec ses employés ont également fait grimper les frais d'administration de la Commission sans rehausser son niveau d'activité. Par exemple, le nombre de demandes d'indemnisation a peu augmenté depuis quelques années, et les activités d'application de la loi en matière de santé et de sécurité au travail sont restées à peu près au même niveau.

89. Les salaires représentent le plus gros poste des frais d'administration, puisqu'ils sont passés de 897 000 \$ en 1990 à 4 397 000 \$ en 2001, soit une hausse de 390 p. 100. La Commission signale que dix personnes ont été mutées d'un autre ministère en 1991, dans le cadre du programme de santé et de sécurité au travail de ce ministère. La mise sur pied des services de réadaptation après 1992 a également contribué à l'augmentation du personnel. Sur les 58 postes, 37 sont au service du public directement, et les autres sont des postes de gestion et de soutien.

90. Les frais d'administration comprennent le coût des experts-conseils et celui des services professionnels dans les domaines du droit, de l'actuariat et de la technologie de l'information. En 2001, ces coûts se sont élevés à 523 000 \$, soit essentiellement le même montant qu'en 2000 et beaucoup moins qu'en 1999. La Commission attribue aussi des contrats pour des services médicaux et de réadaptation professionnelle, qui ne sont pas compris dans les frais d'administration mais sont imputés aux dépenses relatives aux demandes d'indemnisation.

91. Le gouvernement du Yukon a publié des directives administratives générales pour guider et contrôler les activités financières, dont les appels d'offres. En vertu de la politique portant le numéro FN-01, la Commission doit adopter les directives du gouvernement du Yukon en tant que lignes directrices dans les domaines où elle n'a pas de politiques ou de directives qui lui sont propres. Nous avons toutefois constaté qu'elle n'a pas ses propres politiques ou directives sur les contrats, et qu'elle ne suit pas les directives générales du gouvernement en matière de politique administrative lorsqu'elle passe des contrats de services.

92. La Commission doit adopter, en matière de contrats, une politique qui prévoit une transparence et une concurrence accrues dans ses activités. Nous avons remarqué que la plupart des contrats attribués depuis deux ans sont des contrats à fournisseur unique. Les plus gros contrats n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres concurrentiels. Il n'y a donc aucune certitude que la Commission a acquis les services au coût le plus bas possible. Elle a également signé certains contrats rétroactivement, après le début des travaux. Nous avons constaté en outre quelques cas de paiement pour des services sans contrat écrit.

93. La Commission a indiqué que, dans de nombreux cas, elle a recours à des contrats à fournisseur unique lorsqu'aucun autre entrepreneur ne peut offrir les services dont elle a besoin. Même si un appel d'offres n'entraînait pas nécessairement des coûts plus bas, il rendrait les activités de sous-traitance de la Commission plus ouvertes à la concurrence et plus transparente pour les parties intéressées.

94. La Commission envisage de mettre à niveau ses systèmes d'information, ce qui lui coûtera cher. En 2001, elle a conclu huit contrats à fournisseur unique avec une société-conseil pour des travaux s'élevant à 304 000 \$. Étant donné l'envergure relativement modeste de ses activités, nous encourageons la Commission à utiliser dans la mesure du possible des technologies et des systèmes en vente libre afin de minimiser les répercussions sur les frais d'administration.

95. La Commission s'est lancée également dans son projet d'amélioration du service à la clientèle, qui devrait coûter environ 4 millions de dollars et être réalisé sur une période de deux ans. Dans l'ensemble, les objectifs sont l'amélioration du service à la clientèle, de la présentation de l'information sur les mesures des services de l'organisme, et de l'information permettant une gestion plus efficace et plus efficiente de ses programmes. La Commission nous a indiqué que le projet n'est pas un simple projet de technologie de l'information, mais qu'il comprend toute une série de projets secondaires.

96. Les huit projets secondaires sont les suivants : satisfaction de la clientèle, gestion du changement organisationnel et mesures des services organisationnels, collecte de renseignements commerciaux, gestion des cas, gestion financière, intégration de l'évaluation, santé et sécurité au travail, libre-service. Le projet comporte deux phases dont la première, qui comprend six projets secondaires, se divise en deux étapes. L'étape A comprend les activités d'exploration, d'analyse et de conception générale. L'étape B porte sur la conception détaillée, la construction, les essais d'intégration et la mise en place des systèmes d'information. La Commission a publié une demande de propositions pour l'étape A, dont la date d'échéance était le 30 avril 2002. L'entrepreneur peut ensuite, à la discrétion de la Commission, être invité à réaliser des projets secondaires de l'étape B de la première phase et à exécuter les projets secondaires de la deuxième phase.

97. Les objectifs sont louables et, si le projet réussit, il procurera à la Commission et aux parties intéressées une information précieuse. Toutefois, le projet actuel est plutôt vaste, et sa portée, ses coûts et son échéancier pourraient encore être élargis, ce qui alourdirait davantage les frais d'administration. Pour que le projet réussisse, il doit y avoir un suivi rigoureux, notamment l'examen de solutions de rechange, à chaque étape. Finalement, la Commission devra faire savoir aux parties intéressées, à la fin du projet, si celui-ci a été terminé dans le délai prescrit et dans le respect du budget, et si les résultats obtenus sont à la hauteur des efforts déployés. La Commission est d'avis que la proposition de projet mentionne les mécanismes qui seront utilisés pour faire le suivi et gérer les risques tout au long de la réalisation, notamment des mécanismes de reddition de comptes clairement définis.

98. **Recommandation.** La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon devrait montrer aux parties intéressées qu'elle gère ses activités d'une manière économique, efficiente et efficace. Cela sera particulièrement important dans sa gestion du projet d'amélioration du service à la clientèle. Elle devrait également adopter, en matière de contrats,

une politique prévoyant une transparence et une concurrence accrues et s'assurer d'en avoir pour son argent.

Réponse de la direction. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon accepte ces recommandations. Elle mettra au point une carte des résultats équilibrée, et poursuivra ses travaux sur des indicateurs statistiques clés, de façon à rendre des comptes sur la gestion de ses opérations par l'entremise de la réunion annuelle d'information et d'autres communiqués produits tout au long de l'année. En ce qui a trait au projet d'amélioration du service à la clientèle, la Commission mentionne que les parties intéressées ont joué un rôle actif dans l'élaboration du plan stratégique, qui comprend le projet comme tel. Le conseil d'administration, en tant que représentant des parties intéressées, a approuvé la portée, le budget et le calendrier, et est d'avis que le projet sera essentiel à la mise en œuvre du plan stratégique. La Commission reconnaît également la nécessité de faire participer les parties intéressées et de les renseigner périodiquement sur l'avancement du projet. À son avis, la communication a été constante et elle est résolue à poursuivre dans cette voie.

Cette année, la Commission révisera ses procédures actuelles pour la passation de contrats. L'élaboration d'une politique officielle d'attribution des contrats pourra être examinée dans le cadre de la révision annuelle du plan triennal d'activités pour 2003.

Nécessité d'une bonne planification des ressources humaines

99. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon est un petit organisme comptant moins de 60 employés. Selon un sondage récent auprès de son personnel, le niveau de satisfaction en milieu de travail est très élevé. Toutefois, la Commission doit absolument bien planifier ses ressources humaines car elle doit avoir le bon nombre d'employés compétents et formés pour répondre aux exigences opérationnelles courantes et à venir.

100. Selon la *Loi sur les accidents du travail*, les employés de la Commission sont des fonctionnaires du gouvernement du Yukon; ils relèvent donc de l'administration de la *Loi sur la fonction publique*. Le recrutement, la rémunération et la classification des employés de la Commission sont par conséquent régis par la commission de la fonction publique du Yukon. La direction de la Commission a indiqué que, en raison des contraintes imposées par la *Loi sur la fonction publique* en matière de classification et de rémunération, il est difficile de recruter des personnes dans les domaines essentiels où elle a besoin de compétences spécialisées, comme les demandes d'indemnisation, l'assurance de la qualité, la réadaptation professionnelle et la sécurité.

101. À titre de seul employeur de son genre au Yukon, la Commission doit attirer des employés auprès d'employeurs semblables dans d'autres parties du Canada. Toutefois, les problèmes de classification doivent encore être réglés pour favoriser ce recrutement.

102. Nous remarquons que certaines commissions des accidents du travail sont expressément exemptées des règles de dotation de la fonction publique.

Selon la Commission, la modification du régime de classification du gouvernement du Yukon ne serait pas acceptée comme solution, parce que toute modification du régime aurait des répercussions sur tous les autres fonctionnaires du gouvernement du Yukon classés dans les mêmes catégories. La Commission pense que, en raison de sa petite taille comparativement au gouvernement du Yukon, la solution la plus pratique consisterait à être traitée comme un employeur distinct. Cela signifierait que ses employés ne seraient pas des fonctionnaires du Yukon et ne seraient donc pas assujettis aux dispositions de la *Loi sur la fonction publique*.

103. Cette solution n'est pas sans écueils. Les employés de la Commission pourraient refuser de ne plus faire partie de la fonction publique du Yukon. Si cette solution plaît au Ministre, la Commission doit veiller à ce que les salaires augmentent seulement dans les postes de gestion des demandes d'indemnisation, où la dotation pose un problème. Il faudrait des mesures de contrôle, comme l'approbation par le conseil d'administration des salaires accordés aux cadres et des exceptions aux conventions collectives en vigueur, de sorte que toutes les hausses salariales soient fondées sur le marché. Il faudrait également surveiller les dépenses salariales totales, soit le plus gros poste des frais d'administration, pour qu'elles n'augmentent pas radicalement. La publication de la rémunération des cadres dans les états financiers annuels de la Commission procurerait également une certaine assurance aux parties intéressées que l'exemption n'a été utilisée que dans les cas où c'était nécessaire.

104. Il arrive souvent dans de petits organismes qu'il y ait des postes exigeant des compétences très spécialisées, ce qui les rend vulnérables lorsque le titulaire quitte. Parmi les postes de la Commission qui relèvent de cette catégorie et pour lesquels il n'y pas de groupe de relève interne, mentionnons l'expert-conseil médical, l'hygiéniste du travail, le conseiller juridique et le gestionnaire des demandes d'indemnisation. Nous pensons que la Commission doit tenir à jour des descriptions de travail et des profils de sélection pour ces postes, et avoir en place une stratégie pour le recrutement de remplaçants.

105. Recommandation. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon devrait explorer, avec le gouvernement du Yukon, les possibilités d'accroître la souplesse de la classification et des niveaux de rémunération pour certains postes exigeant des compétences spécialisées et pour lesquels la Commission peut montrer qu'elle éprouve des difficultés de dotation et de recrutement. La Commission devrait également avoir une stratégie pour doter les postes clés vacants qui exigent des compétences très spécialisées.

Réponse de la direction. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon explorera, avec le gouvernement du Yukon, les possibilités d'accroître la souplesse de la classification et des niveaux de rémunération. Elle poursuivra l'élaboration d'une stratégie pour régler les problèmes de dotation des postes clés qui deviendront vacants.

Planification stratégique, mesure du rendement et présentation de l'information

Nécessité de relever et d'évaluer systématiquement les risques

106. Si la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon adoptait une approche structurée pour la gestion des risques, elle pourrait mieux repérer les problèmes, les difficultés et les possibilités, et y réagir plus efficacement. Nous avons constaté toutefois que la Commission n'a pas relevé ni évalué de façon méthodique ses risques opérationnels, stratégiques et externes, entre autres. Si elle évaluait tous les risques, elle pourrait y réagir de façon plus méthodique et systématique dans son plan stratégique.

107. Tout au long du présent rapport, nous avons mentionné un certain nombre de risques que la Commission doit gérer relativement à l'élaboration des politiques, aux relations gouvernementales, à la dotation des postes clés, au respect de la loi et des politiques, à la gestion des demandes d'indemnisation et à l'augmentation des frais d'administration. Nous pensons que la Commission doit relever tous les points qui exigent son attention afin de minimiser le plus possible les risques et de bien répartir ses ressources. Sans évaluation des risques, le plan stratégique pourrait ne pas bien tenir compte de toutes les menaces, et la Commission serait exposée à des risques inutiles.

108. Selon son plan stratégique de 1999, la Commission entendait établir un programme de gestion des risques liés à l'assurance de la qualité. Elle devait analyser ses activités courantes pour y repérer les points faibles éventuels et mettre en place des procédures visant à minimiser tout risque possible. Au moment de notre examen, un tel programme n'existait pas. La Commission fait observer qu'elle a de la difficulté à doter le poste d'assurance de la qualité.

109. **Recommandation.** La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon devrait mettre en place un programme de gestion des risques pour relever et évaluer les risques pouvant entraver l'atteinte de ses objectifs, de façon à déterminer dans quels domaines elle doit porter son attention et à répartir ses ressources en conséquence.

Réponse de la direction. La direction est d'accord, mais la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon fait observer que les modèles d'un programme structuré de gestion des risques pour les commissions des accidents du travail dans tout le Canada sont rares. Un programme structuré sera envisagé plus tard, selon l'expérience des autres commissions et les ressources financières disponibles.

Premières étapes de la mesure du rendement et de la présentation de l'information connexe

110. La planification fondée sur les résultats et la présentation de l'information à ce sujet peuvent contribuer nettement à l'élaboration de la stratégie et à la mesure du rendement. Nous avons constaté que la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon n'a pas de buts ni d'objectifs mesurables. Son rapport annuel contient peu d'information au sujet de son rendement. Par conséquent, il est difficile de juger dans quelle mesure elle atteint ses objectifs.

111. En 1999, la Commission a adopté son plan stratégique (*Ideal Workplaces*), qui énonce son orientation. Ses stratégies fondamentales sont d'accorder la priorité à la prévention, de mieux communiquer, de bien gérer l'information, d'assurer la qualité, de régler les problèmes dès qu'ils surgissent, d'œuvrer dans un cadre législatif clair, de gérer les ressources humaines, et d'assurer une saine gestion financière. Ce plan est un bon début.

112. En 2001, la Commission a révisé son plan stratégique pour la période de 2001 à 2003, et elle a élaboré un plan opérationnel pour 2002. Toutefois, le plan de 2002 ne comporte pas de buts ou d'objectifs mesurables. La Commission élabore actuellement une carte de résultats équilibrée, ainsi que des facteurs clés de succès comportant des indicateurs de rendement. La carte de résultats équilibrée est une bonne méthode, mais le plan opérationnel n'exprime les facteurs et les indicateurs de succès qu'en termes généraux. La Commission n'a pas encore établi de points de référence pour les niveaux de rendement. D'autres administrations ont établi des cibles de rendement précises, comme la réduction des accidents en milieu de travail et un niveau élevé de satisfaction de la clientèle.

113. S'il dispose d'un bon plan opérationnel comportant des buts et des objectifs mesurables, un organisme est mieux en mesure, à l'aide d'une stratégie, de réaliser son mandat. Il peut alors répondre adéquatement aux questions suivantes :

- A-t-il interprété correctement son mandat?
- Ses objectifs, ses stratégies et ses cibles conviennent-ils, et ses indicateurs de rendement sont-ils assez rigoureux pour qu'il puisse rendre des comptes?
- Ses cibles de rendement sont-elles assez exigeantes?
- A-t-il atteint ses cibles de rendement?
- Doit-il déterminer si son mandat est encore pertinent?

114. La Commission n'a pas évalué ses programmes ni ses activités de façon méthodique. Même si elle a l'intention de faire rapport sur des mesures statistiques et des ratios indicateurs clés adoptés par d'autres commissions, elle s'attache surtout aux résultats des activités (les extrants) plutôt qu'à l'atteinte de résultats (les effets).

115. La mesure du rendement et la présentation de l'information connexe en sont à leurs débuts. Par exemple, la Commission n'a pas établi de normes de rendement ou de cibles pour la réadaptation. Elle ne recueille ni ne présente de statistiques sur, notamment, le nombre de personnes qui réintègrent le travail, le nombre de jours de traitement, le coût moyen des traitements, le coût de la réadaptation, ou le nombre de travailleurs qui obtiennent l'emploi qu'ils espéraient après leur réadaptation professionnelle. Les conseillers en réadaptation essaient de recueillir ces données manuellement mais, en l'absence d'information sommaire ou de rapports périodiques, il est difficile de juger du succès du programme.

116. La Commission reconnaît l'importance de pouvoir rendre compte de son rendement aux parties intéressées, mais elle pense qu'elle ne peut le faire

avec son système d'information actuel. Elle ajoute qu'il lui reste encore à établir des cibles car c'est la première année qu'elle élabore des indicateurs de rendement, et qu'elle est encore en voie d'établir l'information de base dont elle a besoin pour élaborer ces indicateurs. La présentation annuelle d'information par indicateur est également prévue dans son plan stratégique. La Commission signale que la première phase de son projet d'amélioration du service à la clientèle lui procurera l'analyse dont elle a besoin pour établir des cibles de rendement, ainsi que des mesures et des normes fondées sur les pratiques exemplaires. Éventuellement, elle s'attend à ce que le projet d'amélioration du service à la clientèle lui permette d'élaborer une carte de résultats équilibrée et des indicateurs de rendement soit par unité ou division, soit à l'échelle de l'organisme.

117. Il existe peu d'information sur le rendement au chapitre des activités de prévention et seulement quelques indicateurs de rendement portant par exemple sur la baisse du taux d'accident. Les effets des activités de prévention ne sont pas non plus mesurés. Nous constatons que la commission des accidents du travail pour les autres territoires s'est donné une cible pour la réduction des accidents en milieu de travail, soit 5 p. 100 par année, et qu'elle élabore actuellement un programme pour mesurer les statistiques des accidents et faire un suivi du rendement en matière de sécurité.

118. Le Tribunal d'appel des accidents du travail et le Défenseur des travailleurs doivent également élaborer des mesures de rendement et faire rapport sur leur rendement. Le Tribunal d'appel présente son rapport annuel au ministre responsable de la Commission; le Défenseur des travailleurs présente le sien au ministre de la Justice. Ces rapports sont à la disposition du public dans le registre public de la Commission, mais aucun des deux organismes n'est tenu de déposer son rapport à l'assemblée législative.

119. Les rapports annuels du Tribunal d'appel des accidents du travail pour 2000 et 2001 contiennent les renseignements exigés par la *Loi*, c'est-à-dire le nombre d'appels entendus, réglés et en instance, et décrivent les activités générales du Tribunal. Nous encourageons le Tribunal d'appel à établir des buts et des objectifs mesurables, et à indiquer dans son rapport annuel les résultats obtenus à cet égard. Mentionnons à titre d'exemple le nombre de décisions uniformes et de haute qualité, ainsi que la rentabilité des activités. Le Tribunal d'appel fait observer qu'il a établi un sous-comité à ce sujet.

120. Le Défenseur des travailleurs a présenté ses rapports de 2000 et de 2001 au ministre de la Justice, qui les a mis à la disposition de la Commission et du public. Nous avons constaté que les rapports contenaient peu d'information sur le rendement. Ils ne contenaient même pas de données sur la charge de travail de base, comme le nombre et la nature des demandes de services de consultations et de représentation.

121. **La satisfaction des attentes des parties intéressées.** En 2001, la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon a fait un sondage auprès des employeurs, des travailleurs et de ses propres employés pour déterminer leur niveau de satisfaction relativement au régime

d'indemnisation. Les réponses ont été généralement favorables, même si chaque groupe de parties intéressées comportait quelques répondants insatisfaits. Selon les résultats du sondage, il semble que la Commission réponde aux attentes des parties intéressées, mais qu'elle pourrait être plus efficace si elle déterminait plus clairement leurs attentes, si elle les sensibilisait davantage à ses programmes et à ses services, et si elle communiquait avec elles plus clairement.

122. Nécessité d'un examen spécial périodique. La *Loi sur les accidents du travail* ne mentionne pas expressément la nécessité d'un examen spécial du régime d'indemnisation des accidents du travail dans l'avenir. Nous pensons que, lors de la prochaine révision législative, il faudra décider si un examen périodique est souhaitable et, le cas échéant, à quelle fréquence.

123. Recommandations. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon devrait élaborer des buts et des cibles mesurables et faire rapport sur les résultats obtenus. Le Ministre pourrait envisager de proposer des modifications législatives exigeant que le rapport annuel du Tribunal d'appel des accidents du travail et celui du Défenseur des travailleurs soient déposés à l'assemblée législative. Le Tribunal d'appel et le Défenseur des travailleurs devraient également mettre en place des éléments de mesure du rendement afin de déterminer l'efficacité et l'efficacité de leurs activités, et en faire rapport.

Réponse de la direction. La Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon accueille favorablement la recommandation selon laquelle elle devrait continuer à élaborer des buts et des cibles qui soient clairs et mesurables et faire rapport sur les résultats obtenus. Elle collabore avec l'Association des commissions des accidents du travail du Canada à l'élaboration de mesures statistiques clés, qui sont en voie d'être élargies. Dans les prochaines mises à jour du plan stratégique, la Commission élaborera des mesures propres au Yukon, compte tenu des principaux indicateurs de succès dans ce plan et en consultation avec les employés et les parties intéressées, et elle mettra en œuvre les résultats de son projet d'amélioration du service à la clientèle.

Réponse du Tribunal d'appel. Le Tribunal d'appel des accidents du travail convient avec la vérificatrice générale que, s'il produit un rapport pratique et adéquat sur son rendement, on pourra évaluer son efficacité et son efficacité. Comme le mentionne le rapport, un sous-comité du Tribunal élabore actuellement des mesures de rendement.

Réponse du Défenseur des travailleurs. Le Défenseur des travailleurs est d'accord avec la constatation de la vérificatrice générale, à savoir qu'il ne dispose pas de mesures de rendement ni de méthode pour recueillir l'information nécessaire. Le Défenseur a consacré beaucoup d'efforts à l'élaboration d'un système informatique en 2002 pour obtenir cette information et il compte faire rapport sur son rendement pour 2003.

Conclusion

124. Notre premier objectif était de déterminer s'il existe les cadres adéquats de gestion stratégique, de reddition de comptes et de régie, et si les résultats sont mesurés et communiqués à l'assemblée législative et aux autres parties intéressées. Le conseil d'administration a récemment approuvé un manuel de régie qui sert à surveiller le travail de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon, mais il reste à régler un certain nombre de points qui ne sont pas de son ressort. Nous croyons en particulier que le Ministre pourrait envisager de proposer des modifications législatives pour que l'intérêt public soit représenté au conseil d'administration, que le président du Tribunal d'appel ne siège pas au conseil d'administration et que le président relève du conseil d'administration seulement, et non pas du ministre. Pour que ces changements structurels donnent les résultats escomptés, il faudra que le gouvernement, le ministre, le conseil d'administration, le président et le personnel de la Commission collaborent et fassent passer l'intérêt du régime d'indemnisation et celui des citoyens du Yukon avant l'intérêt de toute partie intéressée (groupe ou individu).

125. Bien que la Commission ait mis à jour son plan stratégique et élaboré un plan opérationnel pour 2002, nous avons constaté qu'elle n'a pas relevé ni évalué les risques associés à l'atteinte de ses objectifs. L'évaluation de tous les risques permettrait à la Commission de les aborder de façon méthodique et systématique dans son plan stratégique. Bien que la mesure du rendement et la présentation de l'information en soient à leurs débuts, nous pensons que la Commission devrait élaborer des buts et des cibles mesurables, sachant qu'il faudra du temps. Les progrès accomplis en regard de ces buts et de ces cibles devraient être le fondement de son rapport sur les résultats obtenus, à la fois pour la direction et pour les parties intéressées de l'extérieur. À notre avis, un rapport sur le rendement pratique et adéquat serait d'une grande utilité à la Commission pour qu'elle puisse s'assurer et montrer aux autres parties qu'elle fonctionne avec efficacité et efficience. Pour des raisons similaires, nous encourageons le Tribunal d'appel et le Défenseur des travailleurs à élaborer et à mettre en œuvre des mesures du rendement, et à faire rapport à ce sujet.

126. Notre deuxième objectif était de déterminer si les activités de prévention et l'application des normes de santé et de sécurité au travail sont efficaces et conformes aux lois et aux règlements pertinents. La Commission mène un certain nombre d'activités de prévention et d'application de la loi, mais nous pensons qu'elle doit en faire davantage. Ainsi, bien que la prévention des accidents soit devenue une priorité, la Commission n'a aucune stratégie en bonne et due forme pour y donner suite. À titre d'exemple, elle ne s'assure pas que les employeurs tenus de mettre en place un programme de sécurité en établissent un, et l'appliquent avec efficacité. Nous pensons également que la Commission devrait terminer sa mise à jour du règlement sur la santé et la sécurité au travail et présenter ses recommandations au commissaire en conseil exécutif. Enfin, étant donné sa sphère de compétence relativement modeste et ses ressources limitées, il serait prudent que la Commission procède à une évaluation des risques pour déterminer le niveau

des efforts de prévention à déployer et élaborer des cibles de rendement à ce chapitre.

127. Notre troisième objectif était de déterminer si le régime de règlement des demandes d'indemnisation et de réadaptation est juste, équitable et bien géré, et conforme aux lois pertinentes. Nous avons constaté que le système de règlement des demandes d'indemnisation et de réadaptation est généralement juste et équitable, et qu'il est conforme aux lois pertinentes. Il fonctionne mieux maintenant qu'il y a quelques années, mais il reste des points à améliorer. Nous encourageons en particulier la Commission à élaborer et à mettre en œuvre un programme d'assurance de la qualité. Elle doit aussi évaluer les résultats des services de réadaptation. Bien que le processus d'appel ait été renforcé avec l'établissement du Tribunal d'appel des accidents du travail, qui est indépendant, et du Défenseur des travailleurs, les appels restent essentiellement coûteux.

128. Notre quatrième objectif était de déterminer si les cotisations, les placements et les risques financiers sont bien gérés et conformes aux lois pertinentes. Nous avons constaté que la Commission a placé l'argent de la Caisse d'indemnisation de façon prudente et que la plupart des employeurs du Yukon bénéficient d'une subvention appréciable pour leurs cotisations. Toutefois, la Caisse a enregistré des déficits depuis deux ans et les niveaux actuels de cotisation et de subvention pourraient ne pas être viables à long terme.

129. Notre cinquième objectif était de déterminer si la Commission gère ses activités avec efficacité pour ce qui est des dépenses administratives, des contrats et des ressources humaines. Nous avons constaté que les frais d'administration sont élevés comparativement à ceux d'autres administrations et en augmentation constante. Bien qu'il y ait certaines raisons valables à cet égard, lorsque la Commission envisagera d'augmenter les taux de cotisation dans l'avenir, elle devra démontrer aux parties intéressées que les frais d'administration sont sous contrôle et raisonnables. Cela sera particulièrement important dans la gestion de son projet d'amélioration du service à la clientèle, de 4 millions de dollars.

130. Nous avons constaté que la Commission attribue beaucoup de contrats à fournisseur unique. À notre avis, elle devrait avoir une politique pour faire des appels d'offres, de façon à ce qu'il y ait plus de transparence et de concurrence dans le processus de passation des contrats et que la Commission en ait vraiment pour son argent.

131. Enfin, le recrutement et le maintien d'employés ayant de l'expérience dans la gestion des demandes d'indemnisation ou ayant d'autres compétences spécialisées se sont avérés difficiles étant donné les contraintes salariales imposées par le système de classification du gouvernement. La Commission doit explorer, avec le gouvernement du Yukon, la possibilité d'assouplir la classification et les niveaux de rémunération pour certains postes exigeant des compétences spécialisées et pour lesquels la Commission peut montrer qu'elle a des difficultés de dotation et de recrutement. Elle doit également élaborer une stratégie pour doter les postes clés dès qu'ils deviennent vacants.

132. Il n'est pas réaliste de penser que la Commission pourra résoudre ces difficultés rapidement. Même si des salaires et des avantages sociaux élevés peuvent attirer les personnes nécessaires, l'argent seulement peut ne pas être suffisant. Le personnel spécialisé dont a besoin cet organisme est en demande dans tout le pays; il sera particulièrement difficile de l'attirer et de le retenir dans le Nord. C'est pourquoi les recommandations que nous avons faites doivent être envisagées en tenant compte des compétences disponibles, de celles qui peuvent être perfectionnées et de celles qui doivent venir d'ailleurs.

133. Il s'agit essentiellement d'améliorer le fonctionnement du système. Apporter les changements requis s'avérera un défi difficile à relever. Il faudra que toutes les parties concernées travaillent ensemble dans l'intérêt du régime, tout en tenant compte des limites imposées par les ressources humaines et financières.

À propos de l'examen

Objectifs

Les objectifs de l'examen étaient de déterminer :

- s'il existe des cadres adéquats de gestion stratégique, de reddition de comptes et de régie, et si les résultats sont mesurés et communiqués à l'assemblée législative et aux autres parties intéressées;
- si les activités de prévention et l'application des normes de santé et de sécurité au travail sont efficaces et conformes aux lois et aux règlements pertinents;
- si le régime de règlement des demandes d'indemnisation et de réadaptation est juste, équitable et bien géré, et conforme aux lois pertinentes;
- si les cotisations, les placements et les risques financiers sont bien gérés et conformes aux lois pertinentes;
- si la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon gère ses activités avec efficacité pour ce qui est des dépenses administratives, des contrats et des ressources humaines.

Critères

Nous nous attendions à ce qui suit, dans les principaux domaines indiqués :

Gestion stratégique

- un mandat législatif clair pour toutes les activités, avec des lois et des règlements à jour;
- l'inventaire des facteurs et des risques intérieurs et extérieurs importants;
- une stratégie claire fondée sur un plan général ou un plan d'activités réaliste, comportant des buts mesurables axés sur les résultats;
- un cadre de régie qui fonctionne bien et qui correspond aux attentes en matière de pratiques exemplaires pour ce qui est des rôles, des compétences, des relations, des décisions en temps opportun et de la présentation de l'information;
- une bonne culture organisationnelle, comportant des obligations claires pour la reddition de comptes;
- le suivi du niveau de satisfaction des parties intéressées, pour que la Commission sache si elle répond à leurs attentes;
- la présentation d'information axée sur des résultats pour évaluer le rendement.

Prévention, règlement des demandes d'indemnisation et réadaptation

- des politiques claires et des plans et des procédures établies pour les activités de prévention;
- des procédures établies pour la bonne application des normes de santé et de sécurité, conformément aux lois et aux règlements pertinents;
- des politiques claires pour l'examen des demandes d'indemnisation, conformément au cadre législatif et réglementaire;
- des lignes directrices et des procédures établies pour que les décisions consécutives à l'examen des demandes soient fondées, justes et conformes aux lois et aux politiques pertinentes;
- un effectif suffisant d'agents d'indemnisation, qui ont les connaissances, les compétences et l'expertise nécessaires;
- un processus d'appel simple, juste, accessible et efficace, conformément aux lois pertinentes;
- des attentes de rendement établies pour les activités de réadaptation, notamment la réintégration des travailleurs en milieu de travail et le suivi du rendement;
- l'efficacité du traitement des plaintes.

Cotisations et placements

- un barème sain et équitable de classification et de cotisation des employeurs, conformément à la loi;
- un système de facturation et de perception des cotisations faisant en sorte que les employeurs sont facturés selon le coût de leur masse salariale cotisable et que les factures sont acquittées dans les plus brefs délais;
- des placements faits conformément à une saine politique approuvée, conformément à la loi;
- des recettes provenant des cotisations et un rendement des placements suffisants pour répondre aux besoins à long terme du régime d'indemnisation des accidents du travail;
- des réserves suffisantes, fondées sur des hypothèses et des analyses solides.

Fonctionnement

- des systèmes, des mesures de contrôle et des méthodes de travail satisfaisants, de sorte que les dépenses effectuées pour les biens et les services sont faites avec économie et efficacité;
- de saines pratiques de gestion des ressources humaines.

Méthode

Pour notre examen, nous avons fait des entrevues avec des membres et des employés de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon, avec des membres du Tribunal d'appel des accidents du travail, avec le Défenseur des travailleurs et avec quelques parties intéressées. Nous avons fait l'examen détaillé d'un échantillon de demandes d'indemnisation et des activités de réadaptation associées à ces demandes. Nous avons également examiné le travail du Défenseur des travailleurs, les décisions d'appel récentes et la suite donnée à ces décisions. Nous avons obtenu de l'information sur d'autres commissions des accidents du travail à des fins de comparaison. Nous avons également pris connaissance d'examen, d'études et d'enquêtes pertinents faits par la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon, et d'autres documents.

Équipe d'examen

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson

Directeurs : Eric Hellsten, Gerry Chu

John Sokolowski

Monica Reda

Loan-Anh Bui

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).